



PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/78467>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

An abstract graphic on the left side of the page. It features a cluster of nine glossy, 3D-rendered spheres in various colors: blue, yellow, red, orange, green, black, and cyan. Behind the spheres are several vertical, blurred light rays in shades of purple, blue, yellow, and green, creating a sense of depth and movement. The overall composition is modern and artistic.

Over 't spoor

Rapportage Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving

Over 't spoor

Over 't spoor

Rapportage Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving

September 2008

Colofon

Secretariaat Visitatiecommissie:

mr. W. Sorgdrager (voorzitter)

drs. T.H. van Hoek

prof. dr. M.S. de Vries

Adres

Secretariaat Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving

Per adres

B&A

Postbus 829

2501 CV Den Haag

T (070) 3029500

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting en conclusies	9
1 Opdracht	9
2 Technische Toets	9
3 Context en aspecten van het veranderingsproces	10
4 Analyse thema's	10
5 Conclusies	14
1 Opdracht en werkwijze commissie	17
1.1 Inleiding	17
1.2 Visitatiecommissie	18
1.3 Werkwijze	19
1.3.1 Inhoudelijke werkwijze	20
1.4 Leeswijzer	21
2 Technische toets	23
2.1 Werkwijze bij technische toets	23
2.2 Leeswijzer	23
2.3 Kader voor de beoordeling	24
2.3.1 Perspectief van de vragenlijst	24
2.3.2 Inhoudsopgave vragenlijst	24
2.4 Verantwoording	25
2.5 Algemene observaties	26
2.5.1 Technische kwaliteit	26
2.5.2 Inhoudelijke punten	28
2.5.3 Het oordeel van de commissie over de technische kwaliteit van de zelfevaluaties	28
2.6 Beoordeling technische kwaliteit zelfevaluaties per organisatie	29
2.6.1 De zelfevaluatie van de regionale personenvervoerders	29
2.6.2 De zelfevaluatie van de goederenvervoerders	32
2.6.3 De zelfevaluatie van de consumentenorganisaties	33
2.6.4 De zelfevaluatie van IPO / de provincies	34
2.6.5 De zelfevaluatie van ProRail	36
2.6.6 De zelfevaluatie van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)	37
2.6.7 De zelfevaluatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat	39
2.6.8 De zelfevaluatie van de NMa	40
2.6.9 De zelfevaluatie van de Nederlandse Spoorwegen	41
2.7 Afsluitend	43

3 Context en aspecten van het veranderingsproces	45
3.1 Inleiding	45
3.2 Unieke kenmerken van de spoorsector en zijn omgeving	46
3.3 Tijdelijke aspecten	47
3.3.1 Korte historie	47
3.3.2 Transitie	49
3.4 Betere prestaties?	50
3.5 Slotopmerkingen	50
 4 Analyse thema's	 53
4.1 Inleiding	53
4.2 Thema: Infrastructuur en capaciteitsverdeling	53
4.2.1 Inleiding	53
4.2.2 Analyse: Infrastructuur en capaciteitsverdeling	55
4.3 Thema: Toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur	61
4.3.1 Inleiding	61
4.3.2 Analyse: Toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur	61
4.4 Thema: Stations en bijzondere bijkomende diensten en voorzieningen	64
4.4.1 Inleiding	64
4.4.2 Analyse: Stations en bijkomende diensten en voorzieningen	66
4.5 Thema: De publieke aansturing van NS	68
4.5.1 Inleiding	68
4.5.2 Analyse: Publieke aansturing NS	70
4.6 Thema: De publieke aansturing van ProRail	76
4.6.1 Inleiding	76
4.6.2 Analyse publieke aansturing ProRail	77
4.7 Thema: toezicht, monitoring en handhaving	81
4.7.1 Inleiding	81
4.7.2 Analyse toezicht, monitoring en handhaving	84
4.8 Thema: systeem	88
4.8.1 Inleiding	88
4.8.2 Analyse: Drie systeemaspecten van meer fundamentele aard	88
 5 Conclusies	 93
 BIJLAGEN	 103
Instellingsbesluit	103
Gesprekspartners	105
Aanpassingen wet- en regelgeving	108
Lijst met gebruikte afkortingen	115

Voorwoord

Over 't spoor kan lang en veel gesproken worden. En niet alleen mondeling. De evaluatie van de nieuwe spoorwetgeving beslaat vele pagina's papier. Ook de zelfevaluatie, een van de drie sporen in de evaluatie, was een intensief proces. De hierbij betrokken organisaties hebben loyaal meegewerkt aan de gekozen opzet en de Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving (die wij zelf ook maar een afkorting 'VZS' hebben gegeven) van de gevraagde informatie voorzien.

'Het spoor' is een ingewikkeld conglomeraat van belangen, organisaties en regelgeving. Nieuwe inzichten omtrent het functioneren van het spoorsysteem hebben geleid tot nieuwe wetgeving, met de bedoeling het spoorvervoer te optimaliseren. De belangen die er altijd al waren en ook zullen blijven, moeten ook in dat nieuwe systeem, in een nieuwe context, optimaal gediend worden. Met de daarvoor in het leven geroepen nieuwe verhoudingen en nieuwe mechanismen moest een nieuwe cultuur ontstaan waaraan partijen zich hebben moeten aanpassen. Het wettelijk systeem positioneert de spoorbedrijven als private ondernemingen, soms als concurrenten. Daarnaast is ook sprake geweest van een logistiek-operationele splitsing van het voormalige overheidsbedrijf. Deze ontwikkelingen vragen om een forse cultuurverandering. In samenwerking met de andere, nieuwe, partijen vervolgens een optimale vervoersprestatie leveren is een ingewikkelde opdracht. De commissie constateert dan ook dat het tijd kost om aan de veranderde cultuur te wennen.

De VZS heeft op basis van het vele aangeleverde materiaal een analyse van een aantal thema's uitgewerkt, conclusies getrokken en denkrichtingen aangegeven. Daarbij is ook een aantal kritische opmerkingen geplaatst; op het systeem, maar op een aantal punten ook op het functioneren van partijen daarin. Niettemin hecht de commissie eraan te benadrukken dat bij partijen sprake is van grote toewijding aan hun maatschappelijke taak en van de wil in gezamenlijkheid een goed 'spoorproduct' neer te zetten.

De VZS dankt alle organisaties voor de uitgebreide beantwoording van de schriftelijke vragen en voor de prettige wijze waarop de visitatiegesprekken hebben plaatsgevonden.

Winnie Sorgdrager

Taco van Hoek

Michiel de Vries

september 2008



Samenvatting en conclusies

1 Opdracht

De evaluatie van de Spoorwegwet en de bijbehorende vervoer- en beheerconcessies wordt uitgevoerd onder regie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en kent drie onderzoekstrajecten: meerjarige monitoring, juridisch-technische toets en zelfevaluatie spoororganisaties. De technische kwaliteit van de zelfevaluaties is beoordeeld door de onafhankelijke Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving, die is ingesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat. De commissie bestaat uit drie leden: mr. W. Sorgdrager (voorzitter), drs. T.H. van Hoek en prof. dr. M.S. de Vries. Behalve het toezien op de technische kwaliteit van de zelfevaluaties, is de commissie ook gevraagd aanbevelingen te doen voor een verdere analyse van het functioneren van de spoorwetgeving en het door de overheid te voeren beleid¹

2 Technische Toets

De commissie heeft van vrijwel alle partijen een zelfevaluatierapport ontvangen. De rapportage van de Samenwerkende Stadsregio's op het gebied van Verkeer en Vervoer, van Veolia Transport (pas actief vanaf december 2006) en enkele goederenvervoerders ontbraken. Wat betreft de technische kwaliteit van de zelfevaluaties constateert de commissie dat er significante verschillen tussen de rapporten waarneembaar zijn. Dat betreft vooral de wijze waarop de partijen het begrip 'zelfevaluatie' hebben ingevuld. In de meeste rapporten ligt de nadruk in de bestudeerde 'zelf'evaluaties op de rol van andere partijen en minder op de eigen organisatie en het functioneren daarvan in het spoorstelsel. Dit betekent dat de zelfevaluaties veelal niet volledig zijn in het inzicht dat zij bieden over de eigen prestaties en het eigen functioneren.

De conclusie van de commissie luidt dat de zelfevaluatierapporten van het ministerie van VenW, IVW, NMa, NS, ProRail en consumentenorganisaties technisch van ruim voldoende kwaliteit zijn en zonder grote problemen kunnen worden gebruikt in het vervolg van het evaluatieproces. De zelfevaluatie van de goederenvervoerders is afgezien van de meer emotioneel geladen tekstdelen eveneens redelijk onderbouwd. Over de zelfevaluatierapporten van Syntus, Arriva, Connexxion en IPO bestaan dienaangaande veel grotere twijfels bij de commissie. Die rapporten zijn naar het oordeel van de commissie niet zondermeer bruikbaar als input, argument, of aanbeveling in het

¹ Besluit commissie visitatie zelfevaluatie spoorwetgeving, Staatscourant 31 mei 2007

verdere evaluatieproces. In samenhang met de informatie die is verkregen tijdens de visitatiegesprekken heeft de commissie uiteindelijk echter wel voldoende informatie verkregen over de rol en het functioneren van alle partijen binnen het systeem.

3 Context en aspecten van het veranderingsproces

De overgang van het spoor als één staatsbedrijf naar een veelheid van organisaties betekent een ingrijpende verandering voor de sector. Aspecten die in het algemeen bij grote veranderingen een rol spelen moeten daarbij niet veronachtzaamd of verkeerd geïnterpreteerd worden. In het evaluatietraject is door partijen een groot aantal onderwerpen naar voren gebracht dat naar hun oordeel het optimaal functioneren van het systeem of van henzelf in de weg staat. Deze problemen hangen naar de mening van de commissie echter niet noodzakelijkerwijs met het systeem samen, maar kunnen ook het logische gevolg zijn van de transitie. Problemen die samenhangen met de transitie worden soms vertaald in kritiek op het gekozen systeem. Het is zaak zorgvuldig na te gaan of die kritiek bij het transitieproces hoort, dan wel inherent is aan de gemaakte keuzes, of een voortvloeisel uit andere wensen over het systeem.

In haar analyse beperkt de commissie zich tot enkele hoofdthema's die naar haar oordeel nadere beschouwing en eventuele besluitvorming behoeven.

4 Analyse thema's

Infrastructuur en capaciteitsverdeling

- De commissie constateert dat toenemende drukte op het spoor het gevolg is van de snelle groei van zowel het personenvervoer als het goederenvervoer, regelgeving op het gebied van veiligheid en milieu en een inhaalslag op het gebied van achterstallig onderhoud. De commissie constateert dat ondanks de soms zeer kritische geluiden van de zijde van goederenvervoerders, regionale personenvervoerders en – inzake de prioriteitstelling rond het onderhoud – NS, het systeem van capaciteitsverdeling er tot nu toe in is geslaagd om een groot aantal wensen van vervoerders te honoreren in een situatie van toenemende schaarste.
- De commissie verwacht dat door groei de capaciteitverdeling in de komende jaren een nog kritischer zal proces worden. Een ontwikkeling van ProRail in de richting van een pragmatische en inventieve capaciteitsmanager is nodig, maar wordt naar het oordeel van de commissie onnodig bemoeilijkt door de systematiek van de AMvB die prioriteert op basis van type vervoer in geval van een overbelastverklaring. Waar het voor de toekomst naar de mening van de commissie in de kern om gaat, is dat de capaciteitsmanager meer beleidsruimte krijgt en aldus een belangenafweging kan maken op grond van de effecten voor betrokken partijen en daarbij ook slimme compromissen weet te realiseren.
- De commissie is van oordeel dat er in de komende jaren – juist in het licht van de grotere druk op de capaciteit – meer aandacht zal moeten komen voor het creëren van capaciteit via efficiëntere benutting van de infrastructuur. Zo constateert de commissie dat tot voor kort geen gebruik is gemaakt van tarifiering als instrument voor allocatie van schaarse capaciteit. Daarmee is een goed instrument voor capaciteitsmanagement lange tijd onbenut gebleven en zijn op sommige punten fricties tussen partijen opgeroepen die met een goede prijsstelling hadden kunnen worden voorkomen. Het gaat hier in het bijzonder om partijen die capaciteit aanvragen

- en deze achteraf niet gebruiken. ProRail heeft hierop recent gereageerd door voor het goederenvervoer het tariefinstrument te hanteren. De commissie is van oordeel dat dit een stap in de goede richting is en acht het de moeite waard te bezien of een dergelijke regulerende inzet van het prijsmechanisme bredere toepassing verdient.
- Wat betreft de capaciteitsafwegingen tussen vervoer en onderhoud heeft de commissie geen aanwijzingen gevonden die wijzen in de richting van belangenverstrengeling in de taken van ProRail. De commissie constateert echter wel tekortkomingen op het vlak van transparantie en (te spaarzaam) overleg en communicatie.

Toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur

- De commissie constateert dat het nieuwe spoorstelsel en de wetgeving die vanaf 2005 van kracht zijn hebben geleid tot toetreding van een flink aantal nieuwe partijen tot de markt. Het stelsel heeft met andere woorden – met uitzondering van het hoofdrailnet waarop NS rijdt – geen prohibitief hoge toetredingsbarrières opgeroepen. Nieuwkomers hebben echter vrijwel zonder uitzondering aangegeven de nodige problemen te hebben ondervonden met het tijdig en tegen redelijke kosten kunnen verkrijgen van de nodige vergunningen en veiligheidsattesten. Ook het tijdig verkrijgen van materieel bleek problematisch.
- De commissie constateert tegelijk dat de mogelijkheden voor aanbieders op deze bijzondere markt groter hadden kunnen zijn. De grote verschillen tussen NS – die over een grote ervaring, expertise en menskracht beschikt – en de nieuwe vervoerders – met hun krappe personeelsbezetting en heel andere cultuur en wijze van denken – lijken zeker in het begin niet voldoende te zijn onderkend. Overwogen kan worden een tijdelijk ondersteuningsbeleid te voeren voor echte nieuwkomers op het spoor.

Stations en bijkomende diensten en voorzieningen

- Een probleem dat de nieuwe marktpartijen in de zelfevaluaties en tijdens de visitatie-gesprekken met nadruk onder de aandacht hebben gebracht betreft de situatie op en rond de stations. De commissie maakt hierbij onderscheid tussen de problemen rond de stations en de problemen rond de toegang tot bijzondere diensten en bijkomende voorzieningen.
- **Stations:** nieuwe vervoerders moeten gebruik maken van de stations en zijn voor het realiseren van hun dienstverleningsconcepten op verschillende onderdelen afhankelijk van de medewerking van NS. Deze samenwerking verloopt volgens de nieuwe marktpartijen verre van optimaal. Uit de veelheid van signalen hierover maakt de commissie op dat hier inderdaad aanleiding is tot zorg. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft tijdens de visitatie aangegeven dit vraagstuk mee te nemen in de herbezinning op de privaatrechtelijke overeenkomst uit 1995 ten aanzien van de Definitie Zeggenschap Infrastructuur.
- **Bijzondere bijkomende diensten en voorzieningen:** andere vervoerders zijn en voelen zich voor het realiseren van hun doelen afhankelijk van de goede wil van NS. Het gaat naar de mening van de commissie echter niet om 'de goede wil' van NS, maar om de wijze waarop deze organisatie omgaat met de wettelijke verplichting tot het leveren van bijkomende diensten en voorzieningen. Naar het oordeel van de commissie brengt de combinatie van belangen bij NS risico's met zich mee, ondanks het toezicht van de NMa en ondanks de wettelijke verplichting de bijkomende diensten en voorzieningen voor een redelijke prijs ter beschikking te stellen.

Publieke aansturing NS

- De commissie constateert dat de lijst van outputindicatoren in de vervoerconcessie door partijen als een goede lijst van de belangrijkste kwaliteitsaspecten wordt gezien. Tevens valt te constateren dat de prestaties in recente jaren in het algemeen in de lift zitten. Deze constatering geeft echter nog geen uitsluitend over de kwaliteit van de normstelling. Cruciaal voor het vaststellen van goede normen is informatie. De commissie constateert dat het vraagstuk van de normstelling in het verleden lastig is gebleken, wat mede samenhangt met het onderhandelingskarakter van de normstelling: concessieverlener en concessiehouder (NS) onderhandelden over de normstelling. Een aantal keren zijn normen aangepast. Voor de commissie is het daarbij lastig vast te stellen of deze aanpassingen het gevolg zijn van voortschrijdend inzicht op basis van betere informatie of dat sprake is van compromissen die vooral beogen om normen en feitelijke resultaten via normaanpassing meer bij elkaar te brengen. In ieder geval moet worden geconstateerd dat de normstelling op bovengenoemde wijze niet het gebruikelijke karakter heeft van het vooraf contracteren van prestaties, zoals dat wel in de contracten van de provincies met regionale vervoerders het geval is.
- Het valt op dat in de huidige concessie weinig aandacht is voor de doelmatigheid van het te leveren vervoersproduct. De normen hebben betrekking op te leveren kwaliteiten. Inmiddels worden wel kostengegevens geïnventariseerd; de sturing ontbreekt echter nog. Er zijn geen aanwijzingen dat de overhead van NS in de tijd belangrijk is gereduceerd.
- De commissie constateert dat het aandeelhouderschap niet of slechts in beperkte mate is benut voor het realiseren van bijzondere maatschappelijk doelen. Het aandeelhouderschap is door het ministerie van Financiën in hoofdzaak gezien als een financiële deelneming, waarop een marktconform rendement dient te worden gerealiseerd. Verkeer en Waterstaat stuurt op de doelen van de concessie. Een verbreding van de rolopvatting, waarbij naast financieel-economische ook meer brede maatschappelijke baten en kosten in de afweging worden betrokken, kan aan het aandeelhouderschap meer inhoud geven en de basis bieden voor een gezamenlijke lijn vanuit Verkeer en Waterstaat en Financiën richting NS.
- De ervaringen van de consumentenorganisaties met NS zijn niet ongunstig, al heeft men wel het beeld dat aanpassingen die de bedrijfsbelangen van NS raken moeilijk zijn te realiseren. Het moet voor de consumentenorganisaties door informatieachterstand niet eenvoudig zijn om hier, indien nodig, goed weerwerk te bieden aan NS. De organisaties hebben ook geen middelen om goed betaalde experts op verschillende terreinen in te huren. Het is te overwegen deze organisaties wat meer armslag op dit punt te bieden, zodat de ongelijkheid in informatie en kennis kan worden vermindert.

Publieke aansturing ProRail

- In de kern vervult de beheerconcessie net als de vervoerconcessie een kader, in wat primair een onderhandelingsmodel moet worden genoemd. Effectieve sancties bij het niet realiseren van beoogde resultaten zijn ook bij de beheerconcessie moeilijk vorm te geven. De effectiviteit van financiële sancties is bij publiek aandeelhouderschap niet groot, zodat ook hier de aansturing vooral moet plaatsvinden via overreding en onderhandeling.
- De commissie stelt vast dat de sturing op doelmatigheid een van de zwakke schakels is binnen het systeem. Het meer gebruik maken van gebruiksvergoedingen kan de contractuele relaties tussen vervoerders en ProRail versterken, maar er zijn grenzen aan

- de mogelijkheden op dit punt, in verband met de effecten op o.a. tarieven voor reizigers en subsidiestromen naar vervoerbedrijven.
- De commissie acht een doelmatige, creatieve en klantgerichte rol van ProRail noodzakelijk en adviseert daarom de ruimte te bieden aan deze organisatie om zich meer te ontwikkelen als een proactieve, klantgerichte organisatie.

Toezicht, monitoring en handhaving

- De commissie vraagt aandacht voor vervlechtingen van NS met de regionale markt voor het personenvervoer. Hier kunnen nieuwe vervoerders meedingen naar vervoerconcessies voor regionale lijnen, maar ook NS kan hierin partij zijn. Omgekeerd kunnen de nieuwe vervoerders niet meedingen naar vervoer op (onderdelen van) het hoofdrailnet. Vanuit mededingingsoptiek zouden hier potentiële problemen kunnen liggen, bijvoorbeeld mogelijkheden voor kruissubsidies of ander strategisch gedrag. Ook het feit dat NS participeert in regionale vervoerbedrijven (in casu Syntus), kan in theorie vergelijkbare potentiële problemen opleveren. De opmerkingen van NMa over het nog niet in werking gestelde artikel uit de concessiewet (artikel I sub PP van de Concessiewet) ziet de commissie in dit verband als relevant.
- Er zijn de commissie verschillende mogelijkheden aangereikt om de veiligheidsituatie in de spoorsector te verbeteren. Waarbij de commissie aantekent dat het veiligheidsniveau van het spoor in het algemeen, zeker in vergelijking met andere vormen van vervoer, hoog te noemen is. IVW vraagt aandacht voor de integrale systeemverantwoordelijkheid omdat deze verantwoordelijkheid (in het bijzonder bij grootschalige projecten) nu verdeeld is en de veiligheid op deze wijze niet optimaal wordt gediend.
- Over het toezicht op de spoorsector vanuit één ‘arbitrator’perspectief constateert de commissie dat de meningen van partijen hier sterk uiteenlopen. Daar waar consumentenorganisaties voor een onafhankelijke vervoersautoriteit pleiten, zijn er andere partijen waaronder het ministerie van Verkeer en Waterstaat die van mening zijn dat de huidige mogelijkheden met LOCOV en NMa voldoende zijn. De commissie is ook van oordeel dat het huidige systeem in beginsel voldoende mogelijkheden zou moeten kunnen bieden en merkt op dat het toevoegen van een nieuwe speler in het veld complicerend kan uitwerken op de toch al niet eenvoudige relaties tussen de diverse bestaande actoren.

Drie systeemaspecten van meer fundamentele aard

Uit de zelfevaluatie en visitatiegesprekken komen naar de mening van de commissie drie kwesties naar voren die de aandacht verdienen:

Stationsbeheer, dienstverlening aan vervoersorganisaties en vastgoedexploitatie.

- Een mogelijke aanpassing van het systeem betreft de overheveling van taken op het gebied van dienstverlening aan vervoerders naar een onafhankelijke partij, waarbij ProRail als voor de hand liggend alternatief wordt gezien. Daarnaast zou in een dergelijk model overwogen kunnen worden om de vastgoedexploitatie op de stations aan te besteden. De commissie is van mening dat deze kwesties nadere aandacht verdienen, zich realiserend dat het een complex vraagstuk is met economische en juridische implicaties. De commissie acht het vanuit mededingingsoptiek evenwel onbevredigend dat nieuw opgekomen partijen in het vervoer voor bepaalde belangrijke diensten afhankelijk zijn van een andere vervoerder.

Aanbesteding en de reikwijdte van de vervoerconcessie

- De commissie is van oordeel dat – indien betrokken partijen bij de nieuwe concessieverlening in 2015 de verschillende kaarten op tafel willen kunnen hebben – tijdig systematisch onderzoek verricht moet worden naar alternatieve modellen voor de reikwijdte van het hoofdrailnet en de voor- en nadelen van verschillende keuzen die hier gemaakt kunnen worden in beeld worden gebracht.

Aanbesteding en eventuele splitsing van onderhoud en beheer vs. capaciteitsmanagement

- De commissie acht het de moeite waard te onderzoeken of er voordelen liggen in een constructie waarbij het beheer en onderhoud, met een sterke inhoudelijke en financiële koppeling met overheidsbeleid bij ProRail blijft en capaciteitsmanagement en verkeersleiding in een aparte organisatie worden ondergebracht en eventueel aanbesteed. De voordelen van een dergelijke afsplitsing moeten naar de mening van de commissie gezocht worden in een grotere doelmatigheid en klantgerichtheid van de capaciteitsmanager die via aanbesteding voor een bepaalde periode kan worden geselecteerd. De commissie realiseert zich dat hier ook een belangrijk risico aan vast zit. Capaciteitsmanagement is een complex proces dat veel overleg nodig heeft tussen partijen. Het gaat om wisselwerking tussen personen van de verschillende organisaties, mensen die elkaar kennen en de weg weten door het systeem. Bij een te frequente wisseling van het capaciteitsmanagement – en dit geldt nog meer voor de verkeersleiding – zullen telkens transitieproblemen en -kosten optreden die de eventuele voordelen teniet doen.

5. Conclusies

Geen aanwijzingen in de richting van duidelijk disfunctioneren van het systeem

- De eerste conclusie die kan worden getrokken is dat er geen aanwijzingen zijn dat het gekozen spoorstelsel en bijbehorende wetgeving tot een disfunctionerende sector hebben geleid. In het bijzonder gaat het om twee grote veranderingen waarvan de gevolgen onzeker waren. De eerste betreft de belangrijke overheveling van taken van NS naar ProRail. De tweede zorg betrof de borging van publieke belangen.

Kritiek partijen op functioneren van de spoormarkt betreft in beperkte mate het systeem zelf

- De centrale conclusie is dat de kritiek in de verschillende zelfevaluaties een aantal zeer verschillende achtergronden heeft en slechts voor een beperkt deel betrekking heeft op het systeem zelf. Dat een belangrijk deel van de kritiek niet direct betrekking heeft op het systeem, impliceert uiteraard niet dat er geen kritiek zou zijn die wel het systeem of de vormgeving van de wetgeving betreft.

Nieuw systeem levert tastbare positieve resultaten op bij het regionaal en goederenvervoer

- De commissie constateert dat daar waar marktwerking is geïntroduceerd en nieuwe vervoerders hebben kunnen toetreden, betere prestaties worden geleverd dan voordien. Het nieuwe systeem heeft bij het goederenvervoer en bij de regionale lijnen voor nieuwe impulsen gezorgd die niet alleen positief zijn voor betrokken verladers en reizigers, maar tevens hebben bijgedragen aan een maatschappelijk betere benutting van het spoor.

Resultaten op het hoofdspoor net wijzen vooral op prestatieherstel

- De resultaten op het hoofdspoor net zijn in recente jaren weliswaar verbeterd, maar in hoeverre er van verbetering sprake is hangt af van het gekozen uitgangspunt. De prestaties zijn weer op het niveau van het begin van de jaren negentig. Gemeten vanaf 1991 is er met een daling in begin van deze eeuw en daarna weer een sterke stijging, tot en met 2006 sprake van een groei van slechts 3,3% van het aantal reizigerskilometers. Daarnaast laten de prestatieontwikkelingen door de jaren heen een sterk wisselend beeld zien. De vraag is of er in de toekomst een structurele verbetering van de prestaties gerealiseerd kan worden.
- Er zijn voorshands nog geen aanwijzingen in de richting van grotere *doelmatigheid* in de bediening van het reizigersverkeer op het hoofdrailnet. Het is belangrijk vast te stellen dat er – in tegenstelling tot het regionale vervoer en het goederenvervoer – op het hoofdrailnet geen of weinig marktwerking is geïntroduceerd.

Tijd werkt in het voordeel van het nieuwe systeem

- Uit de zelfstudies en visitatiegesprekken is duidelijk geworden dat het transitieproces niet geruisloos is verlopen en ook serieuze kosten met zich heeft meegebracht. Alle partijen hebben zowel hun eigen nieuwe of veranderde rollen moeten leren kennen en nieuwe rollen van anderen moeten doorgronden en aanvaarden. De commissie constateert dat het hier in niet geringe mate om aanloopproblemen gaat, die in de laatste paar jaar al betekenisvol zijn afgenomen. Deze trend zal zich de komende paar jaar kunnen doorzetten, waardoor informatie- en communicatieproblemen kunnen afnemen. Nieuwe toeleveranciers van materieel en via opleidingen ook van personeel kunnen zich aandienen. Daarbij zal de factor tijd kunnen helpen om het systeem in de toekomst beter te doen functioneren.

Algemene conclusie

De tijd zal op een aantal fronten in het voordeel van het vigerende systeem werken: het transitieproces raakt geleidelijk voltooid; de aanloopproblemen zullen verdwijnen. De cultuurveranderingen bij de kernspelers NS en ProRail zijn in gang gezet, maar zeker nog niet voltooid. Dit kan nog een proces van lange adem blijken te zijn. Tegelijkertijd zijn er ambitieuze doelstellingen geformuleerd, waaronder ambitieuze groeidoelstellingen voor het personenvervoer. Met het oog op de grote uitdagingen die hieruit voortvloeien zal een belangrijke verbetering in de prijs/kwaliteitsverhouding van het spoorproduct moeten optreden. Voor de besluitvorming betekent dit dat meerdere oplossingsrichtingen vanuit het beleid moeten worden afgewogen. Deels kunnen verbeteringen worden gevonden binnen het bestaande systeem, waarvoor door partijen een aantal interessante suggesties zijn gedaan en waar de commissie ook een aantal zoekrichtingen heeft geduid. Voor de oplossing van de hardnekkigste vraagstukken moeten echter ook bijstellingen van onderdelen van het bestaande systeem nader worden onderzocht en ter discussie worden gesteld. Als het systeem de juiste prikkels kan opleveren, zal de sector ook steeds beter de prestaties kunnen leveren die maatschappelijk gewenst zijn. De betrokkenheid en deskundigheid van de partijen in de spoorsector bieden hiervoor naar het oordeel van de commissie in ieder geval een goede basis.



1 Opdracht en werkwijze commissie

1.1 Inleiding

Op 23 april 2003 zijn de Spoorwegwet en de Concessiewet aanvaard door de Tweede Kamer. De beheer- en vervoerconcessies, onderdeel van de institutionele ordening, werden in het najaar van 2004 in de Tweede Kamer behandeld en goedgekeurd. De wetten en concessies zijn per 1 januari 2005 in werking getreden. Met deze inwerkingtreding is een proces van meer dan 10 jaar afgesloten waarin de nieuwe spoorwetgeving vorm en inhoud heeft gekregen.

In de Spoorwegwet staat dat de Minister van Verkeer en Waterstaat de Staten-Generaal een verslag doet toe komen over de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk. Volgens artikel 126 van die wet dient de Minister van Verkeer en Waterstaat binnen vijf jaar na inwerkingtreding en in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken een verslag over doeltreffendheid en effecten van de Concessiewet aan de Staten-Generaal te zenden. De Tweede Kamer heeft tijdens de behandeling van de Spoorwegwet en de bijbehorende vervoer- en beheerconcessies in december 2004 aangegeven een gelijktijdige evaluatie van de wetten en concessies te willen, als hiermee voldoende ervaring is opgedaan. Het tijdstip van de evaluatie is tengevolge hiervan vastgesteld op het jaar 2008.

De evaluatie wordt uitgevoerd onder regie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het plan van aanpak voor de evaluatie is vastgesteld op 1 mei 2006². De evaluatie omvat alle onderdelen van de institutionele ordening, zoals de Spoorwegwet, de Concessiewet, de bijbehorende lagere regelgeving en de vervoer- en beheerconcessie. Inhoudelijk zijn in dit evaluatietraject drie niveaus onderscheiden:

1. Systeem: de institutionele ordening van organisaties die tezamen de spoorsector vormen met als hoekpunten het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW), ProRail en Nederlandse Spoorwegen;
2. Relaties: het gedrag en de verhoudingen tussen de organisaties onderling;
3. Actoren: het gedrag en de prestaties van de organisaties afzonderlijk.

Voor ieder van deze drie niveaus zijn in het beoordelingskader³ doelen geformuleerd waaraan de nieuwe spoorwetgeving een bijdrage moet leveren. In totaal betreft het zestien doelen.

² Plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving, Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1 mei 2006

³ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Beoordelingskader Evaluatie Spoorwetgeving, 15 maart 2007.

Het plan van aanpak dat voor de evaluatie is opgesteld kent vier fasen:

1. Fase 0: Voorbereiding
2. Fase 1: Gegevensverzameling nulsituatie en situatie 2005 tot en met 2007
3. Fase 2: Analyse & beoordeling
4. Fase 3: Aanbevelingen en besluitvorming

De evaluatie kent drie onderzoekstrajecten:

- 1) Meerjarige monitoring
- 2) Juridisch-technische toets
- 3) Zelfevaluatie spoororganisaties

In het kader van de zelfevaluatie zijn de spoororganisaties uitgenodigd hun meningen te geven over zowel de situatie voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe spoorwetgeving als in de periode 2005 tot en met 2007 na de inwerkingtreding van de nieuwe spoorwetgeving. In het voorjaar van 2007 zijn door de betrokken organisaties bijdragen geleverd aan de beschrijving en beoordeling van de zogenaamde nulsituatie voor 2005. Hierna is partijen gevraagd een oordeel te geven over de te evalueren periode 2005 tot en met 2007 door middel van een zelfevaluatie⁴. Hierbij wordt vooral aan partijen gevraagd informatie te verstrekken over de bijdragen van hun eigen organisatie en de andere partijen in het realiseren van de doelstellingen van de spoorwetgeving en de stimulerende dan wel remmende effecten van de wetgeving daarop.

1.2 Visitatiecommissie

De kwaliteit van de zelfevaluaties is beoordeeld door de onafhankelijke Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft deze onafhankelijke commissie ingesteld in het kader van de kwaliteitsborging van het evaluatieproces.

Volgens het instellingsbesluit⁵, luidt de taak van de visitatiecommissie:

- a. *Toe te zien op de kwaliteit van de zelfevaluaties en daarover een onafhankelijk oordeel te formuleren;*
- b. *Het geven van een oordeel over de bijdragen aan de nulmeting, betreffende de situatie voor 1 januari 2005, vanuit het perspectief van de zelfevaluaties, opgesteld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de Nederlandse Spoorwegen NV ProRail b.v., de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Consumentenorganisaties verenigt in het LOCOV, alsmede de door de Minister aangewezen decentrale overheden, personenvervoerders en goederenvervoerders;*
- c. *Het geven van een oordeel over de zelfevaluatierapporten, opgesteld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de Nederlandse Spoorwegen NV ProRail b.v., de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Consumentenorganisaties verenigd in het LOCOV, alsmede de door de Minister aangewezen decentrale overheden, personenvervoerders en goederenvervoerders;*

⁴ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Leidraad zelfevaluaties, 12 maart 2007.

⁵ Besluit commissie visitatie zelfevaluatie spoorwetgeving, Staatscourant 31 mei 2007

- d. Het doen van aanbevelingen op grond van de bevindingen, bedoeld in de onderdelen a, b en c, die mede als basis kunnen dienen voor een verdere analyse van het functioneren van de Spoorwetgeving en het door de overheid te voeren beleid.*

De commissie is in het voorjaar van 2007 ingesteld en bestaat uit drie leden:

mr. W. Sorgdrager (voorzitter)
drs. T.H. van Hoek
prof. dr. M.S. de Vries

Bij haar werkzaamheden is de commissie ondersteund door een secretariaat, dat is ondergebracht bij B&A te Den Haag.

In het voorliggende rapport doet de commissie verslag van haar bevindingen.

1.3 Werkwijze

De commissie heeft haar werkzaamheden georganiseerd rond drie processtappen in de zelfevaluatie⁶:

1. de nulmeting
2. tussentijdse voortgang van de zelfevaluatie
3. zelfevaluatie en visitatie⁷

Nulmeting

In het voorjaar van 2007 hebben partijen een oordeel gegeven over de situatie in de spoorsector voor 2005. Hierbij is gebruik gemaakt van vragenlijsten die door het ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn opgesteld. Na kennisname van de inhoud van deze rapportages heeft de commissie een aantal ronde tafel bijeenkomsten georganiseerd waarbij alle partijen zijn uitgenodigd voor deelname aan het gesprek. De commissie heeft vervolgens een oordeel over de nulmeting opgesteld in het gelijknamige rapport⁷.

Tussentijdse voortgangsrapportage

Na het afronden van haar werkzaamheden ten behoeve van het beoordelen van de kwaliteit van de zogenaamde nulmetingrapportages is de commissie zich in het najaar van 2007 gaan voorbereiden op haar rol in het beoordelen van de zelfevaluatierapporten. Met ieder van de partijen is hierbij een tussentijds voortgangsgesprek gevoerd waarin de commissie partijen heeft gevraagd of de voortgang van de zelfevaluatie werkzaamheden volgens hun planning verliep en of de door het ministerie van Verkeer en Waterstaat opgestelde vragenlijst in de praktijk voor zelfevaluatie hanteerbaar was. Tevens heeft de commissie met de partijen een eerste inhoudelijk gesprek gevoerd waarbij partijen konden aangeven welke onderwerpen voor hen belangrijk zijn bij de evaluatie van de spoorwetgeving.

De commissie heeft na afloop van deze tussentijdse gesprekken op 19 december 2007 per brief aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat laten weten dat de commissie

6 Plan van aanpak visitatiecommissie zelfevaluatie spoorwetgeving, 5 juni 2007.

7 VZS: Een oordeel over de nulsituatie, 14 september 2007.

geen signalen heeft gekregen dat één of meerdere partijen niet op tijd hun zelfevaluatie konden afronden.

Zelfevaluatie en visitatie

Het ministerie van Verkeer & Waterstaat heeft in februari 2008 de door het ministerie ontvangen rapportages direct doorgezonden naar het secretariaat van de commissie. Na het ontvangen van de zelfevaluatierapporten in februari 2008 heeft de commissie een aanvang gemaakt met het beoordelen van de technische kwaliteit van deze rapportages. De commissie heeft vastgesteld dat er geen rapportages zijn ontvangen van de in het kader van verkeer en vervoer samenwerkende stadsregio's (SkVV) en van de regionale personenvervoerder Veolia Transport. Van de goederenvervoerders is een door het bureau Bird & Bird opgesteld geconsolideerd rapport ontvangen. De constatering van de commissie over de kwaliteit van de ontvangen rapportages zijn vervolgens geagendeerd voor de visitatiegesprekken in de maanden maart en april 2008.

Na bestudering van alle ontvangen zelfevaluaties heeft de commissie de visitatie-bezoeken afgelegd. Op 14 maart bezocht de commissie ProRail en op 25 maart de NMa Vervoerkamer, de decentrale overheden en de in LOCOV verenigde consumentenorganisaties. Omdat er geen rapport is ontvangen van de in het kader van verkeer en vervoer samenwerkende stadsregio's heeft de commissie besloten deze partij niet te visiteren. Op 28 maart 2008 heeft de commissie gesproken met de Inspectie Verkeer en Waterstaat en met de goederenvervoerders. Op 1 april 2008 zijn gesprekken met de decentrale personenvervoerders en met het ministerie van Verkeer en Waterstaat gevoerd. Bij het gesprek met de decentrale personenvervoerders was ook Veolia Transport aanwezig.

Op 4 april 2008 tenslotte zijn de Nederlandse Spoorwegen door de commissie gevisiteerd. De commissie heeft van alle visitatiegesprekken een verslag opgesteld en dit verslag ter controle op feitelijke onjuistheden aan de gevisiteerde organisaties toegezonden. Deze verslagen zijn vertrouwelijk.

Behalve de gesprekken met de direct betrokken organisaties heeft de commissie ook aanvullende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën, het ministerie van Economische Zaken, verladers (door middel van een gesprek met de Eigen Vervoerders Organisatie EVO) en met verschillende experts. Ook de verslagen van deze gesprekken zijn vertrouwelijk.

Op grond van alle door de commissie verzamelde informatie is zij vervolgens tot het gevraagde oordeel over de kwaliteit van de zelfevaluaties gekomen en heeft zij haar verdere aanbevelingen voor de verdere analyse van het functioneren van de spoorwetgeving en het door de overheid te voeren beleid opgesteld.

1.3.1 Inhoudelijke werkwijze

Bij het beoordelen van de zelfevaluaties heeft de commissie zich gebaseerd op het beoordelingskader zoals dit voorafgaand aan de zelfevaluatie is vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat alsmede op de vragenlijst zelfevaluatie die in het voorjaar van 2007 door het ministerie van Verkeer en Waterstaat is opgesteld en aan partijen toegezonden.

In het beoordelingskader is een lijst opgenomen met 16 doelstellingen van de spoorwetgeving. De commissie is zich bewust van het feit dat deze doelstellingen een feitelijke

reconstructie zijn van de beoogde intenties ten tijde van de vormgeving en besluitvorming rond de wetgeving.

De commissie heeft in haar werkwijze verder rekening gehouden met de inhoudelijke opmerkingen zoals deze zijn gemaakt in de nulmetingrapporten en de in het voorjaar van 2007 door de commissie georganiseerde ronde tafelgesprekken. De bevindingen van deze fase van de werkzaamheden staan in het door de commissie opgestelde rapport “Een oordeel over de nulsituatie”.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geeft de commissie een technisch oordeel over de ontvangen zelf-evaluatierapporten. Na een korte toelichting op de door de commissie gehanteerde werkwijze, besteedt dit hoofdstuk aandacht aan de generieke conclusies over de technische kwaliteit van de ontvangen rapportages en de visitatiegesprekken. Dan volgt per organisatie een korte bespreking van de technische kwaliteit van het rapport en het visitatiebezoek. Ook zijn per organisatie de belangrijkste onderwerpen weergegeven zoals deze in de zelfevaluatie rapporten en tijdens de visitatiebezoeken naar voren zijn gebracht. In hoofdstuk 3 beschrijft de commissie de context en de aspecten van het veranderproces, in hoofdstuk 4 de belangrijkste thema's zoals de commissie deze heeft geanalyseerd en opgemerkt in de rapportages en visitatiegesprekken. Per thema gaat de commissie in op beoogde situatie, percepties en observaties van de betrokken organisaties.

In hoofdstuk 5 volgen conclusies en aanbevelingen. Dit betreft aanbevelingen op grond van de bevindingen bij het analyseren van de zelfevaluatie rapporten en visitatiegesprekken, die mede als basis kunnen dienen voor een verdere analyse van het functioneren van de spoorwetgeving en het door de overheid te voeren beleid (zie Instellingsbesluit art. 4 lid d.).



2 Technische toets

2.1 Werkwijze bij technische toets

De Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving heeft de door de organisaties aangeleverde zelfevaluaties 2005-2007 beoordeeld op hun technische kwaliteit: voldoen de zelfevaluaties aan de voorwaarden zoals het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft gesteld in de leidraad voor de zelfevaluaties?

Om tot een gedegen oordeel te komen heeft de visitatiecommissie twee stappen gezet:

- De zelfevaluatie rapporten zijn geanalyseerd en beoordeeld op grond van de vereisten zoals die door het ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn opgenomen in de vragenlijst zelfevaluaties;
- Aanvullend heeft de visitatiecommissie met vrijwel alle partijen een visitatiegesprek gevoerd. Deze gesprekken zijn gevoerd op basis van de zelfevaluatie rapporten. In deze gesprekken is de technische kwaliteit van de zelfevaluaties besproken en is aanvullende informatie verkregen en/of is de kwaliteit van de geleverde informatie versterkt doordat nadere onderbouwing werd aangedragen.

De uiteindelijke oordelen van de visitatiecommissie zijn gebaseerd op beide stappen van het visitatieproces.

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen van de visitatiecommissie over de technische kwaliteit van de zelfevaluaties.

2.2 Leeswijzer

Dit hoofdstuk is verder als volgt opgebouwd:

In paragraaf 2.3 wordt kort het kader voor de beoordeling geschetst, zoals dat is opgesteld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat in genoemde vragenlijst. In paragraaf 2.4 wordt de werkwijze van de commissie bij haar oordeelsvorming verantwoord. In paragraaf 2.5 geeft de commissie enkele algemene observaties over de zelfevaluatie rapporten en haar oordeel over de bruikbaarheid ervan in het verdere evaluatieproces. Dat betreft om te beginnen de technische kwaliteit van de zelfevaluaties, gevolgd door een korte typering van de visitatiegesprekken: welke thema's zijn aan de orde geweest en wat voegde dit toe aan de informatie die de commissie op grond van de zelfevaluatie rapporten had verkregen? Deze paragraaf wordt afgesloten met een algemeen oordeel van de commissie over de technische kwaliteit van de zelfevaluaties.

In paragraaf 2.6 worden de afzonderlijke zelfrapportages van de verschillende organisaties besproken. Hierbij wordt steeds gestart met een korte beoordeling op grond van de aangeleverde schriftelijke zelfevaluatie. Vervolgens wordt aangegeven tot welke oordelen de visitatiecommissie is gekomen op grond van de rapporten en de aanvullende informatie uit de visitatiegesprekken. Ook wordt aangegeven welke inhoudelijke punten de organisaties onder de aandacht hebben gebracht in het kader van de zelfevaluatie. De door de commissie gegeven opsomming is niet compleet en uitputtend. De commissie heeft gekozen voor die onderwerpen die in de combinatie van zelfevaluatie-rapporten en visitatiegesprekken naar de mening van de commissie door de organisaties als belangrijk worden beschouwd. In de volgende hoofdstukken worden deze inhoudelijke punten nader geanalyseerd, ingekaderd en ge-positioneerd.

2.3 Kader voor de beoordeling

2.3.1 Perspectief van de vragenlijst

Ten behoeve van de zelfevaluaties is door het ministerie van Verkeer en Waterstaat een vragenlijst ontwikkeld waarin is aangegeven dat drie invalshoeken bij deze evaluaties centraal staan:

- Het perspectief vanuit de consument, de reiziger en de verlader: aan elke organisatie is gevraagd naar het perspectief van de eigen organisatie, maar ook naar het perspectief van de eindafnemers: reizigers, verladers en overige consumenten;
- Voorwaarden aan de beantwoording. Er zijn drie kwaliteitseisen gesteld:
 1. De kwaliteit van de informatie. De informatie is betrouwbaar, volledig, zoveel mogelijk objectiveerbaar en daardoor specifiek en meetbaar, consistent, relevant en valide.
 2. De zelfevaluatie spitst zich toe op de eigen rol van de betreffende organisatie en op de rol van de partij(en) met wie de organisatie een wettelijke relatie onderhoudt.
 3. De informatie is openbaar vanuit een oogpunt van transparantie. Mogelijke bedrijfsvertrouwelijke gegevens dienen in een aparte bijlage te worden opgenomen.
- De zelfevaluatie bevat een managementsamenvatting waarin de organisatie beknopt weergeeft hoe zij aankijkt tegen de samenhang en weging van de in het beoordelingskader gestelde doelen.

2.3.2 Inhoudsopgave vragenlijst

De vragenlijst kent de volgende inhoudsopgave:

1. Non-discriminatoire toegang tot de hoofdinfrastructuur
2. Capaciteitsverdeling
 - Werking van instrumenten
 - Capaciteitsverdeling
 - Capaciteit ten behoeve van onderhoud
3. Interactie tussen infrastructuur en vervoer
 - Samenwerking infrastructuurbeheerder en vervoerder
 - Relatie tussen overheid en infrastructuurbeheerders/vervoerders
 - Toezicht

4. Samenwerking infrastructuurbeheerder en vervoerders
Gemeenschappelijk kader voor afhandeling van verstoringen
Afhandelingplannen
Cultuur
5. Het aansturen van de infrastructuurbeheerder
Sturing door concessies en plannen
Subsidies en beschikbaarheid en besteding van middelen
6. Exclusiviteit personenvervoer
De introductie van concessies
Vervoerconcessie hoofdrailnet
7. Decentralisatie personenvervoer per spoor
8. Positie van consumentenorganisaties
9. Prestaties en het professionaliseren van NS en ProRail
Professionalisering
Vervoersconcessie Hoofdrailnet NS
Beheerconcessie van de hoofdinfrastructuur ProRail
10. Maatschappelijke benutting spoorwegen
11. Verbetering efficiëntie dienstverlening concessiehouders
12. Overige beoogde effecten en neveneffecten
Veilig gebruik van de spoorwegen
Bescherming van de leefomgeving.

2.4 Verantwoording

De inhoud van de zelfevaluatie rapporten is door de visitatiecommissie beoordeeld op grond van de vereisten zoals geschetst in paragraaf 2.3. De commissie heeft daarbij de geschetste criteria inzake de kwaliteit van de informatie toegepast op het niveau van de gehele zelfevaluatie van elke organisatie. De commissie heeft ze niet gebruikt om te beoordelen of elke paragraaf in de zelfevaluaties aan de gestelde criteria voldoet. Vooral als paragrafen of beweringen niet voldoen aan de eisen, is dit opgemerkt en besproken in de visitatiebezoeken.

Eenzelfde werkwijze heeft de visitatiecommissie gehanteerd bij het tweede aspect: de toespitsing van de zelfevaluatie op eigen rol, verantwoordelijkheid en bevoegdheid. Wanneer deze geheel of vrijwel geheel ontbrak, is dit ter sprake gebracht in het visitatiegesprek en is hierover een passage in de beoordeling opgenomen.

De aan- of afwezigheid van een managementsamenvatting is door de commissie geconstateerd. Daar waar deze ontbrak is in de gesprekken expliciet aan de organisaties gevraagd een weging aan te brengen van de verschillende antwoorden en opvattingen over de thema's die zijn aangedragen in de zelfevaluatie. Waar dit tot een aanvullend oordeel over de technische kwaliteit van de zelfevaluatie heeft geleid, wordt dit vermeld in het vervolg van dit hoofdstuk.

2.5 Algemene observaties

Bij de beoordeling van de zelfevaluaties realiseert de commissie zich dat de organisaties zich in verschillende rollen bevinden. Marktpartijen worden in beginsel gevolgd door opdrachtgevers, en grote partijen hebben een 'traditie' in en beschikbare capaciteit voor het schrijven van rapporten. De kwaliteit van de zelfevaluaties van 'grote oude spelers' is dan ook grotendeels in orde. Dat geldt minder voor de kleinere spelers, zoals bijv. de regionale personenvervoerders. De kwaliteit van hun schriftelijke rapportages liet te wensen over. De commissie heeft echter begrip voor hun positie. De vragenlijst was uitgebreid, zij hebben met beperkte bureau-capaciteit geprobeerd zo efficiënt mogelijk de vragen te beantwoorden. De aanvullende visitatiegesprekken hebben hier goed gewerkt: de visitatiecommissie heeft op grond van de gesprekken een goed beeld gekregen van de argumenten, onderbouwing en voornaamste thema's van de verschillende partijen.

Enkele organisaties hebben geen zelfevaluatie-rapport ingediend. Dit zijn SkVV, Veolia Transport en enkele goederenvervoerders. Daarbij zij vermeld dat Veolia Transport pas vanaf december 2006 actief werd. Voor die goederenvervoerders die wel een geheel of ten dele ingevulde vragenlijst hebben opgesteld, heeft Bird & Bird een geconsolideerd rapport opgesteld.⁸ De visitatie heeft vervolgens plaatsgevonden met twee delegaties, één van BRG en één van de overige goederenvervoerders en spooraannemers. Wat betreft Veolia Transport heeft de visitatie plaatsgevonden samen met de overige regionale personenvervoerders. De commissie achtte de aanwezigheid van Veolia Transport hierbij gewenst omdat zij geen gesprek had gevoerd met deze organisatie tijdens de tussenrapportage. Met SkVV heeft geen visitatiegesprek plaatsgevonden omdat de commissie naar haar mening voldoende was geïnformeerd over de standpunten van deze organisatie op basis van het gesprek dat heeft plaatsgevonden in het kader van de Tussenrapportage.

De verladers – opdrachtgevers voor de spoorgoederenvervoerders – hebben geen plaats in het bij wet geregelde spoorstelsel en zijn dan ook geen partij in de zelfevaluatie. Dat neemt niet weg dat zij wel belang hebben bij het functioneren van het spoorstelsel. Om die reden heeft de commissie wel gesproken met de vertegenwoordigende organisatie – EVO – op basis van een door hen ingevulde vragenlijst. Deze is niet onderhevig aan de technische toets, maar is wel betrokken in de beschouwing opgenomen in hoofdstukken 3 en 4.

2.5.1 Technische kwaliteit

Bovenstaande begripvolle opmerkingen nemen met het oog op de evaluatie van de spoorwetgeving niet weg dat duidelijk moet zijn dat er voor wat betreft de kwaliteit van de zelfevaluaties significante verschillen tussen de rapporten waarneembaar zijn. Dat betreft ten eerste de wijze waarop de partijen het begrip 'zelfevaluatie' hebben ingevuld. In de meeste rapporten (met uitzondering van met name VenW, ProRail, IVW en Consumentenorganisaties in LOCOV) ligt de nadruk in de bestudeerde 'zelf'evaluaties op

⁸ De volgende ondernemingen hebben een geheel of ten dele ingevulde vragenlijst aan Bird & Bird doen toekomen: ACTS Nederland BV; BAM Rail BV; ERS Railways BV; Rail4Chem BV; Railion Nederland NV; Rotterdam Rail Feeding BV; Spitzke Spoorbouw BV; Strukton Railinfra BV; Veolia Cargo Nederland BV en VolkerRail Support BV.

de rol van andere partijen en minder op de eigen organisatie en het functioneren daarvan in het spoorstelsel. In de gesprekken is hierover meer voor het voetlicht gekomen, vooral door het doorvragen door de commissie over het eigen functioneren van de betreffende organisaties. Dit betekent dat de zelfevaluaties veelal niet volledig zijn in het inzicht dat zij genereren over de eigen prestaties en het eigen functioneren.

Zoals gesteld varieert de kwaliteit van de argumentatie voor bepaalde standpunten in de verschillende zelfevaluatieverslagen. Waar de grotere spelers zoals NS, ProRail, IVW, VenW en NMa, maar ook kleine organisaties zoals de consumentenorganisaties binnen LOCOV, goederenvervoerders en aannemers hun antwoorden vaak uitgebreid beargumenteren en documenteren, is dit veel minder het geval in de zelfevaluaties van regionale betrokkenen Arriva, Syntus, en Connexxion alsmede het IPO. Bij alle organisaties, maar vooral bij diegenen waarbij de onderbouwing naar de mening van de commissie onvoldoende was, is de argumentatie onder standpunten tijdens de gesprekken met de organisaties aan de orde gekomen.

Ten tweede ontbreekt bij een groot aantal zelfevaluaties de managementsamenvatting. Dit heeft de commissie de organisaties niet zwaar aangerekend, omdat in de gesprekken duidelijk kon worden hoe zwaar de verschillende aspecten die in de zelfevaluaties aan de orde kwamen moesten worden gewogen.

Soms hebben beide omissies in de zelfevaluaties, nadat daar in de gesprekken om nadere uitleg over werd gevraagd, tot correcties in de bevindingen geleid. Zo was in de zelfevaluaties van vrijwel alle organisaties in het bijzonder veel kritiek te lezen op de rol die ProRail speelt als beheerder, verkeersleider en capaciteitsverdelers. Soms gaat dit in zelfevaluaties met de nodige krachttermen gepaard. Tijdens de bezoeken bleek de commissie echter dat sommige van de beschreven problemen incidenten dan wel aanloopproblemen betroffen uit de beginperiode en dat de meeste organisaties aangaven dat bij ProRail recentelijk een verandering in gedrag wordt bemerkt die als positief wordt ervaren.

Tijdens het gesprek met het IPO werd duidelijk dat de in de zelfevaluatie uitgebreid aan de orde gekomen wens tot decentralisatie van bijvoorbeeld onderhoud, beheer over stations en minder noodzakelijk werd gevonden, als dergelijke zaken binnen de huidige kaders beter geregeld zouden worden. Het belangrijkste punt van zorg bij het IPO is de behoefte aan meer zeggenschap in de ontwikkelingen in de spoorsector in het algemeen.

De consumentenorganisaties stellen in hun rapport een verankerde advisering aan ProRail toe te voegen, in het bezoekgesprek werd deze opmerking genuanceerd. In het commentaar op gespreksverslag keerden de consumentenorganisaties weer terug naar hun oorspronkelijke stellingname.

Omdat de gesprekken tussen de commissie en de betrokken organisaties een vertrouwelijk karakter hadden, kan hier op een aantal andere tegenstrijdigheden tussen zelfevaluaties en de inhoud van gevoerde gesprekken niet in detail worden ingegaan. Niettemin zijn deze observaties van belang voor het vervolg van het evaluatieproces, omdat er niet zonder meer vanuit mag worden gegaan dat de opvattingen zoals verwoord in de zelfevaluaties altijd eenduidig conform de mening van de betreffende organisatie(s) zijn weergegeven. De commissie heeft daar derhalve bij de analyse van de naar voren gebrachte punten en eventuele aanbevelingen rekening mee gehouden.

2.5.2 Inhoudelijke punten

Uit de zelfevaluatie rapporten en de visitatiegesprekken is de commissie gebleken dat verschillend wordt geoordeeld over de spoorwetgeving van 2005 als zodanig. In het algemeen zijn de betrokken organisaties positief kritisch ten aanzien van deze wetgeving. Het meest positief zijn het ministerie van VenW, ProRail en Arriva. Positief kritisch zijn de NS, NMa en Connexxion. De consumentenorganisaties zien wel positieve ontwikkelingen op het spoor, maar zien dit in mindere mate als positieve effecten van de nieuwe spoorwetgeving. IVW mist vooral een systeemverantwoordelijke, Syntus wil vooral meer decentralisatie van regelgeving en de goederenvervoerders zien internationale afstemmingsproblemen.

Sommigen (ondermeer IVW) vinden de wetgeving te complex, anderen vinden de wetgeving onduidelijk (goederenvervoerders, IVW en NMa) en weer anderen wijzen op het gebrek aan coherentie en de problematische rol van lagere regelgeving (Arriva, Connexxion, IVW, NS en ProRail).

Voor de regelgeving op het terrein van de capaciteitsverdeling (het besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur) krijgt veel kritiek. Enerzijds door de rigiditeit in de prioriteitsstelling, anderzijds door de dubbelrol van ProRail als verdeler enerzijds en aanvrager van capaciteit ten behoeve van onderhoud anderzijds.

Ten aanzien van de concessies ziet het ministerie van VenW problemen met betrekking tot het invullen van prestatieafspraken en de te beperkte set van handhavinginstrumenten. Regionale vervoerders stellen vooral een probleem te hebben met de duur van concessies. Ten aanzien van de centrale spelers waarmee alle partijen te maken hebben, is in de zelf-evaluaties veel geschreven over de ongelijke machtsverhoudingen en de ongewenste afhankelijkheden van monopolisten. Er is vooral veel kritiek op ProRail. Zeven van de dertien partijen uiten zulke kritiek in hun schriftelijke stukken. Vier partijen hebben kritiek op NS, drie partijen op NMa, twee partijen op het ministerie en één partij heeft kritiek op IVW. Uit de gesprekken bleek echter dat de kritiek op ProRail ten dele gedateerd is dan wel gebaseerd is op incidenten. Allen zien een positieve ontwikkeling binnen de organisatie van ProRail. Dat geldt niet voor NS, waarop door andere partijen kritiek wordt geleverd. Daar wordt een dergelijke positieve ontwikkeling niet signaleerd en over haar opstelling t.o.v. bijvoorbeeld stations en in de capaciteitsverdeling blijft de kritiek staan. Ook wordt door vijf partijen gewezen op de als problematisch ervaren dubbelfuncties bij met name NS (vastgoed, personenvervoer, stations) en ProRail (verkeersleiding, capaciteitsverdeling en onderhoud). Veel partijen zien een verdere ontvlechting van deze organisaties als zinvol in het kader van de capaciteitsverdeling en het ontstaan van een level-playing field.

2.5.3 Het oordeel van de commissie over de technische kwaliteit van de zelfevaluaties

De commissie constateert, zoals hierboven al aangegeven, een duidelijk verschil in kwaliteit tussen de verschillende zelfevaluatie rapporten. De zelfevaluatie rapporten van het ministerie van VenW, IVW, NMa, NS, ProRail en consumentenorganisaties zijn technisch van ruim voldoende kwaliteit en kunnen zonder grote problemen worden gebruikt in het vervolg van het evaluatieproces. De zelfevaluatie van de goederenvervoerders is afgezien van de meer emotioneel geladen tekst delen eveneens redelijk onderbouwd. Over de zelfevaluatie rapporten van Syntus, Arriva, Connexxion en IPO bestaan dienaangaande veel grotere twijfels bij de commissie. Die rapporten zijn naar het oordeel van de commissie niet zondermeer bruikbaar als input, argument, of aanbeveling in het verdere

evaluatieproces. Gelet op bovenstaande bevindingen concludeert de commissie dat de zelfevaluatie rapporten alléén geen compleet beeld bieden van het oordeel van de organisaties over inrichting en functioneren van het spoorstelsel. In de combinatie van zelfevaluatie rapporten en de informatie uit de visitatiegesprekken is dat beeld wél duidelijk.

Hieronder volgt per organisatie een uitgebreidere beoordeling waarin naast de onderwerpen in de zelfevaluatie rapporten ook de inhoudelijke punten zoals genoemd tijdens de visitaties door elke organisatie worden weergegeven. In de volgende hoofdstukken worden de genoemde onderwerpen in een kader geplaatst dan wel nader geanalyseerd. De commissie gaat vervolgens in op de inrichting en het functioneren van het spoorstelsel, mede aan de hand van de oordelen van de spoororganisaties. De commissie richt zich daarbij op de naar haar oordeel meest relevante thema's.

2.6 Beoordeling technische kwaliteit zelfevaluaties per organisatie

In de navolgende beoordeling van de zelfevaluaties per organisatie of categorie organisaties is door de commissie een overzicht toegevoegd van aandachtspunten die in de zelfevaluatie rapporten en visitatiegesprekken door de organisaties aan de orde zijn gesteld. Deze punten zijn in dit hoofdstuk zonder analyse en zonder oordeel van de commissie weergegeven. De door de commissie gegeven opsomming is niet uitputtend. De commissie heeft gekozen voor die onderwerpen die in de combinatie van zelfevaluatie rapporten en visitatiegesprekken naar de mening van de commissie door de betrokken organisaties nadrukkelijk als belangrijk worden beschouwd.

2.6.1 De zelfevaluatie van de regionale personenvervoerders

De commissie heeft van Arriva, Connexxion en Syntus een zelfevaluatie rapport ontvangen. Veolia Transport heeft geen rapport toegezonden. Veolia Transport heeft wel aan het visitatiegesprek deelgenomen. De commissie geeft hierna haar oordeel per ontvangen rapport en deze paragraaf wordt afgesloten met een samengevat overzicht van de belangrijkste thema's zoals deze door de regionale personenvervoerders in hun rapporten en tijdens het visitatiegesprek naar voren zijn gebracht.

Arriva

Het rapport

Arriva heeft in haar zelfevaluatie de meeste vragen uit de vragenlijst beantwoord. De beantwoording is over het algemeen summier. Meningeën worden niet altijd onderbouwd met feiten, het eigen functioneren van Arriva wordt beperkt besproken. Het rapport bevat geen managementsamenvatting; de typering van de eigen organisatie en de omgeving en eventuele bijlagen met onderbouwende gegevens ontbreken. Het rapport is kritisch en zakelijk. Doordat het format van de zelfevaluatie consequent wordt gehanteerd is de zelfevaluatie overzichtelijk.

Het visitatiegesprek

In reactie op deze bevindingen heeft Arriva aangegeven dat er gegeven de zeer beperkte tijd en capaciteit van de 'bureamedewerkers' bij Arriva getracht is zo efficiënt mogelijk antwoord te geven op de gestelde vragen.

Oordeel visitatiecommissie

De visitatiecommissie heeft begrip voor de positie van Arriva; gegeven de beperkte bureau-capaciteit is het voor de regionale personenvervoerders in het algemeen in de praktijk niet haalbaar om aan alle vereisten van de zelfevaluaties te voldoen. Aangevuld met de informatie uit het visitatiegesprek, waarin de eigen rol van Arriva en de weging van de verschillende thema's door Arriva nadrukkelijk onderdeel van gesprek zijn geweest, is de commissie van oordeel dat de technische kwaliteit van de zelfevaluatie voldoende is. Dat laat onverlet dat een nadere onderbouwing met geobjectiverde informatie de kwaliteit van de zelfevaluatie zou hebben versterkt.

Connexxion*Het rapport*

Connexxion heeft alleen de vragenlijst beantwoord. De andere onderdelen ontbreken: de managementsamenvatting, een beschrijving van de organisatie, administratieve en onderbouwende gegevens.

De argumentatie bij de meningen die Connexxion in de zelfevaluatie geeft is summier. Gegevens over de eigen organisatie ontbreken.

Het visitatiegesprek

In reactie op deze bevindingen heeft Connexxion aangegeven dat er gegeven de zeer bureau-capaciteit bij Connexxion getracht is zo efficiënt mogelijk antwoord te geven op de gestelde vragen.

Oordeel visitatiecommissie

De visitatiecommissie heeft begrip voor de positie van Connexxion; gegeven de beperkte bureau-capaciteit is het voor de regionale personenvervoerders in het algemeen in de praktijk niet haalbaar om aan alle vereisten van de zelfevaluaties te voldoen. Aangevuld met de informatie uit het visitatiegesprek, waarin de eigen rol van Connexxion en de weging van de verschillende thema's door Connexxion nadrukkelijk onderdeel van gesprek zijn geweest, is de commissie van oordeel dat de technische kwaliteit van de zelfevaluatie voldoende is. Dat laat onverlet dat een nadere onderbouwing met geobjectiverde informatie de kwaliteit van de zelfevaluatie zou hebben versterkt.

Syntus*Het rapport*

Syntus heeft alleen de vragenlijst beantwoord. Andere onderdelen ontbreken: een managementsamenvatting, een beschrijving van de eigen organisatie, administratieve en onderbouwende gegevens.

De vragenlijst is in telegramstijl ingevuld. De antwoorden zijn in het algemeen duidelijk maar een onderbouwing ontbreekt op vrijwel alle punten.

Het visitatiegesprek

In reactie op deze bevindingen heeft Syntus aangegeven dat er gegeven de zeer beperkte bureau-capaciteit bij Syntus getracht is zo efficiënt mogelijk antwoord te geven op de gestelde vragen.

Oordeel visitatiecommissie

De visitatiecommissie heeft begrip voor de positie van Syntus; gegeven de beperkte bureau-capaciteit is het voor de regionale personenvervoerders in het algemeen in de praktijk niet haalbaar om aan alle vereisten van de zelfevaluatie te voldoen.

Aangevuld met de informatie uit het visitatiegesprek, waarin de eigen rol van Syntus en de weging van de verschillende thema's door Syntus nadrukkelijk onderdeel van gesprek zijn geweest, is de commissie van oordeel dat de technische kwaliteit van de zelfevaluatie net voldoende is. Dat laat onverlet dat een nadere onderbouwing met geobjectiveerde informatie de kwaliteit van de zelfevaluatie zou hebben versterkt.

Belangrijkste thema's regionale personenvervoerders in de zelfevaluatie

De belangrijkste thema's en verbeterpunten die door de regionale personenvervoerders naar voren worden gebracht zijn:

- *De marktwerking en non-discriminatoire toegang (aangegeven door Arriva en Connexxion).* Problemen hebben vooral bij de start bestaan (op tijd beschikken over goed opgeleid personeel, nieuw materieel, tijdsvriendelijkheid van verkrijging van attesten en vergunningen, etc.). Het lijkt nu beter te gaan: hoewel de boedelscheiding ProRail/NS nog onvoldoende is bij o.a. logistieke systemen en Nedtrainfaciliteiten. Dit vertaalt zich in nog steeds manifeste problemen. De positie van NS als grootste personenvervoerder blijft een vraagstuk omdat zij de enige partij is die over een grote hoeveelheid direct inzetbaar, rijdend materieel beschikt.
- *De relatie met ProRail.* Regionale personenvervoerders geven aan problemen te hebben met de dubbelfunctie van ProRail bij de capaciteitsverdeling (verantwoordelijk voor capaciteitsverdeling en voor onderhoud/beheer van de infrastructuur). De AMvB Capaciteit moet volgens Connexxion en Syntus worden aangepast om het regionale personenvervoer hogere prioriteit te geven. Volgens Connexxion moet ProRail de bevoegdheid krijgen om tot een gewogen belangenafweging te komen bij (dreigende) overbelastverklaringen. Overbelastverklaringen worden laat afgegeven en missen een vervolgtraject (geen oplossingen; bv. ten aanzien van de overbelastverklaring van station Amersfoort in relatie tot de Valleilijn). Ook zijn er bij alle regionale personenvervoerders vragen met betrekking tot het onderhoud op regionale lijnen, waardoor beoogde groei niet altijd gerealiseerd kan worden. De regionale personenvervoerders geven aan dat deze situatie niet wordt veroorzaakt door onwil van de kant van ProRail: ProRail heeft de afgelopen jaren moeten wennen aan een situatie met meerdere vervoerders.
- *Sinds half december 2007 is er volgens de regionale personenvervoerders een zichtbare kentering ten goede in de samenwerking met ProRail.* Connexxion vraagt aandacht voor gelijkwaardigheid in de wet tussen de beheerder van de infrastructuur en het spoorweginfrastructuur.
- *Decentralisatie personenvervoer.* De decentralisatie van het personenvervoer is een succes in die zin dat bijvoorbeeld Arriva een reizigersgroei in kilometers van 21% heeft gerealiseerd. Een verdere groei vereist een meer pro-actief optreden van ProRail.
- *Op provinciaal niveau ontbreekt een formele relatie tussen concessieverlener en ProRail,* zoals die er wel is op landelijk niveau, in de driehoek tussen NS, ProRail en het ministerie van VenW. Het infrabeheer zou volgens Syntus ook gedecentraliseerd moeten worden. Volgens Connexxion is dit niet persé een vereiste.

- *De stations.* De regionale personenvervoerders vragen aandacht voor de monopoliepositie van NS bij de stations. De personenvervoerders merken dat NS-stations moet wennen aan het hebben van meer dan één vervoerder als klant en daarbij de onafhankelijke positie te bewaren. Een striktere boedelscheiding achten zij gewenst, waarbij het beheer van de stations in handen komt van een onafhankelijker partij dan NS. Ook de uitvoering van andere infrastructuur- en verkeersleidingtaken door NS is voor Connexxion ongewenst.

2.6.2 De zelfevaluatie van de goederenvervoerders

Het rapport

De informatie in de zelfevaluatie is een consolidatie van de ingevulde vragenlijsten door de verschillende goederenvervoerders. Vooral in het begin van de zelfevaluatie wordt uitgebreid en goed beargumenteerd aangegeven waar de problemen liggen. Hier worden standpunten ook met voorbeelden gestaafd. Dat geldt in mindere mate voor het tweede deel van de zelfevaluatie.

In de zelfevaluatie worden de problemen benoemd, de achtergronden belicht en wordt serieus ingegaan op de mogelijke oplossingen en summier op de verbeterpunten binnen de eigen organisatie. Het rapport is voornamelijk op operationeel niveau geschreven. Een managementsamenvatting op geconsolideerd niveau ontbreekt. Separaat heeft de commissie van BRG een managementsamenvatting ontvangen.

Omdat sprake is van een geconsolideerd rapport is er geen sprake van een echte zelfevaluatie van een organisatie. Het rapport geeft wel een consistent beeld.

Het gebruik van krachttermen en de afwezigheid van onderbouwing doen afbreuk aan de kracht van het rapport.

De visitatiegesprekken

In de gesprekken is aangegeven dat de emoties hier en daar in het rapport hebben geleid tot een minder zakelijke toonzetting. De eigen inbreng of mening van enkele van de 14 partijen is op een aantal plekken nog zichtbaar in de gehanteerde termen.

Oordeel visitatiecommissie

De visitatiecommissie is positief over de technische kwaliteit van de zelfevaluatie van de goederenvervoerders. Met name op operationeel niveau zijn de standpunten, problemen met de wetgeving en andere partijen helder verwoord en redelijk tot goed beargumenteerd.

Belangrijkste thema's goederenvervoerders in zelfevaluatie

De belangrijkste thema's die door de goederenvervoerders in de zelfevaluatie aan de orde zijn gesteld:

- *Verdeling verantwoordelijkheden.* Goederenvervoerders vragen aandacht voor de lokale invloeden in wet- en regelgeving rond het spoor (met lokale verordeningen en vergunningen rond veiligheid en milieu) die een versturende factor zijn. Tevens vragen zij aandacht voor de uitvoering van beheertaken door anderen dan de infrastructuurbeheerder. Voorbeelden zijn taken die worden uitgevoerd door NSR Lokaal Plan, NSR Logistiek en NS Spoor aansluitingen.
- *Capaciteit.* Door een sterke groei is er nu al schaarste op het beschikbare spoornet voelbaar en deze zal verder toenemen. De AMvB Capaciteitsverdeling moet meer

- in lijn worden gebracht met de intentie van de Europese regelgeving. Volgens de goederenvervoerders is de intentie van de Europese regelgeving om meer ruimte voor het goederenvervoer te realiseren. Ook pleiten de goederenvervoerders voor vermindering van de administratieve lasten van de capaciteitsverdelingsprocedures. Hierbij noemen zij bijvoorbeeld de veelheid aan vergaderingen en de ontbrekende zichtbaarheid van de verwerking van hun commentaar op de concept netverklaring.
- *Samenwerking met ProRail.* Er is sprake van een verandering in het gedrag van ProRail; er is sprake van meer differentiatie in de gebruiksvergoeding; maar de situatie is nog niet optimaal. Een grotere prikkel voor efficiency op het spoor is een verbeterpunt. Ook moet de wet versterkt worden op het punt van privaatrechtelijke werking van met name onderhandelingsprocessen. In de wet ontbreekt een prikkel voor de infrastructuurbeheerder om efficiencyverbeteringen na te streven.
 - De aannemers binnen de goederenvervoerders geven aan dat ProRail moeite heeft met het overnemen van nieuwe creatieve voorstellen om slimmer om te gaan met schaarste.
 - *Gebruiksvergoeding.* Er zijn mogelijkheden om, onder transparante condities, over te gaan tot differentiatie in de gebruiksvergoeding. Het ontbreekt nu aan prikkels om meer goederenvervoer over het spoor te laten rijden. Partijen willen met ProRail het gesprek voeren over prijsstelling, differentiatie en tariefopbouw.
 - *Onderhoud en nieuwbouw.* Volgens de aannemers binnen de goederenvervoerders loopt het werkvolume ten behoeve van onderhoud, nieuwbouw en verbouw terug. De besluitvorming hierover binnen ProRail is niet duidelijk. Tegelijkertijd nemen de mogelijkheden voor het plegen van onderhoud af.
 - *Veiligheid.* Gepleit wordt o.a. voor het in overeenstemming brengen van Europese en Nederlandse regelgeving. Tevens wordt gepleit voor het meer aandacht geven aan de operationele veiligheid ten opzichte van de administratieve veiligheid.

2.6.3 De zelfevaluatie van de consumentenorganisaties

Het rapport

Het rapport is opgesteld door een van de drie geledingen in LOCOV: de consumentenorganisaties. Gegeven de aard en doelstelling van LOCOV zijn alleen vragen over het thema 'consumentenorganisaties' en 'maatschappelijke benutting' beantwoord.

In het rapport wordt duidelijk ingegaan op de eigen rol en de opvattingen over doelbereiking van de wet. De bevindingen worden gestaafd met cijfers en voorbeelden en standpunten worden uitvoerig beargumenteerd.

Het visitatiegesprek

In het visitatiegesprek is door de Commissie aangegeven dat de consumentenorganisaties een zorgvuldige en goed beargumenteerde zelfevaluatie hebben geschreven.

Oordeel visitatiecommissie

De commissie oordeelt positief over de zelfevaluatie van de consumentenorganisaties binnen LOCOV.

Belangrijkste thema's consumentenorganisaties in zelfevaluatie

De belangrijkste thema's die door de consumentenorganisaties in de zelfevaluatie aan de orde zijn gesteld:

- *Spanningsveld bedrijfseconomische oriëntatie van NS en de maatschappelijke opdracht.* Hoewel consumentenorganisaties verbeteringen signaleren in de prestaties van NS en klanttevredenheid over die prestaties, worden adviezen over tarieven en andere aspecten van dienstverlening waar het de belangen van specifieke belangengroepen betreft vrijwel altijd verworpen met een beroep op het bedrijfseconomisch belang van NS.
- *Regionale overheden, regionale vervoerders en stations.* De decentralisatie van het regionale personenvervoer heeft een positief effect gehad. Het is dus wellicht verstandig om, onder voorwaarden, de decentrale overheid meer bevoegdheden te geven.
- *Concessies.* In de concessie aan NS zou meer aandacht kunnen zijn voor innovatie en de verplichting tot onderlinge afstemming met regionale lijnen. Ook vertaling van 'de maatschappelijke opdracht' in de concessie (bijvoorbeeld gerelateerd aan potentieel 'bewerkelijke doelgroepen') is van belang.
- *Toezicht.* De feitelijke invloed van consumentenorganisaties op de besluitvorming is beperkt. Verbetering van toezicht is mogelijk door of de Vervoerkamer meer bevoegdheden te geven als het gaat over tarieven (gekoppeld aan vereisten van kwaliteitsverhoging) of door het instellen van een door de consumentenorganisaties bepleitte Nederlandse Vervoer Arbitrer.
- *Internationaal personenvervoer.* Geconstateerd wordt dat consumentenorganisaties geen positie hebben ten aanzien van het internationaal/grensoverschrijdend personenvervoer per trein.
- *Formele adviespositie t.o.v. ProRail:* in het gesprek wordt geconstateerd dat het niet meteen aan LOCOV is om een formele adviespositie in te nemen; door betere borging in de concessies personenvervoer van positie (en overleg) met consumentenorganisaties moet genoeg druk op ProRail gegenereerd kunnen worden.

2.6.4 De zelfevaluatie van IPO / de provincies

Het rapport

Het IPO heeft alleen de vragenlijst beantwoord. Een managementsamenvatting ontbreekt, evenals de typering van de organisatie(s) en hun omgeving alsmede bijlagen met onderbouwende gegevens.

Bij de beantwoording van de vragen volgt eerst het antwoord van het IPO – waar relevant – gevolgd door commentaar van verschillende provincies. Deze provincies zitten in verschillende fasen en verschillende situaties bij de concessieverlening. Er is door het IPO geen managementsamenvatting gemaakt waarin de verschillende ervaringen ten opzichte van elkaar worden gewogen. Dat maakt het ingewikkeld de rode draad te ontdekken.

Soms worden stevige uitspraken niet beargumenteerd. Het pleidooi om veel meer dan nu het geval is te decentraliseren wordt wel onderbouwd.

De rol van de provincies zelf komt in de zelfevaluatie beperkt aan de orde.

Het visitatiegesprek

De commissie heeft in het visitatiegesprek aangegeven dat zij van mening is dat het rapport nog niet is afgerond. Het IPO heeft in een reactie hierop aangegeven dat het een

ambtelijk rapport is, dat is samengesteld uit de bijdragen van de provincies. De vragenlijst is niet beschouwd als aangrijpingspunt voor de formulering van een gezamenlijke visie. Tot een echt zelfevaluatie rapport is het naar het oordeel van de commissie niet gekomen. De gezamenlijke opvatting van de provincies in het IPO is beschreven in een aparte visienotitie die aan de commissie is overhandigd.

Oordeel visitatiecommissie

De visitatiecommissie is van oordeel dat de ingediende zelfevaluatie onvolledig is. Aangevuld met de informatie uit het visitatiegesprek, waarin de eigen rol van de provincies en de wegging van de verschillende thema's onderdeel van gesprek zijn geweest en aangevuld met de visienotitie van het IPO, is de commissie van oordeel dat de technische kwaliteit van de zelfevaluatie net voldoende is. Dat laat onverlet dat een nadere wegging van de verschillende standpunten van de provincies in de zelfevaluatie en een onderbouwing van sterke oordelen met geobjectiverde informatie de kwaliteit van de zelfevaluatie zou hebben versterkt.

Belangrijkste thema's IPO in zelfevaluatie

De belangrijkste thema's die door het IPO/ de provincies in de zelfevaluatie aan de orde zijn gesteld:

Monopolie NS. Het IPO wijst op een aantal – ongewenste – aspecten van de monopoliepositie van NS ten opzichte van het regionaal vervoer:

- NS heeft thans de zeggenschap over voorzieningen op en rond het spoor. Het IPO is van mening dat de stations en bijkomende voorzieningen (bv. Commerciële voorzieningen op het station en schoonmaak) die alleen door een regionale vervoerder worden bediend, ook zouden moeten worden geëxploiteerd door die regionale vervoerder. Daarnaast pleit het IPO voor afspraken over het gebruik van kaartautomaten voor de OV-chipkaart door de reiziger die treindiensten van NS en een decentrale vervoerder op zijn reis gebruikt en voor actieve deling van NS-reizigersinformatie met de decentrale vervoerders.
- Als een decentrale overheid of vervoerder investeert in een grondpositie van NS wordt NS de eigenaar van die investering. Dat weerhoudt de decentrale concessiepartners ervan te investeren. Het IPO bepleit verandering in het eigendom in investeringssituaties.
- NS heeft zoveel invloed op de huisstijl op stations dat die onvoldoende ruimte laat voor profilering door andere, regionale vervoerders die het betreffende station gebruiken.
- Op spoor waar NS en een regionale vervoerder samen rijden krijgt c.q. neemt NS in het algemeen voorrang boven de regionale vervoerder. Het IPO bepleit aanpassing van het Besluit Capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur zodanig dat ProRail de infra-capaciteit zo zal toedelen dat de diensten van zowel NS als de regionale vervoerder op hetzelfde spoor kunnen rijden. Daarnaast bepleit het IPO dat na afloop van de vervoerconcessie 2015 aan NS, de decentrale overheden meer treindiensten gaan exploiteren zodat er grotere regionale multimodale netwerken ontstaan en een klein nationaal spoornet overblijft.
- Op lijnen waar NS de exploitatie doet is bediening met stoptreinen niet altijd voldoende frequent als 'feeder' voor goede exploitatie van het regionaal treinvervoer of ander streekvervoer. Het IPO bepleit een hogere minimale bedieningsfrequentie van kleine stations.

Monopolie ProRail. Het IPO wijst op een aantal – ongewenste – aspecten van de monopoliepositie van ProRail:

- Het criterium voor investeringen in infrastructuur is thans rendement. Dit betekent in de praktijk dat er minder wordt geïnvesteerd in minder druk bereden lijnen, veelal de gedecentraliseerde treindiensten. Het IPO bepleit oormerking binnen het ProRail-budget van een apart budget voor infrastructuur voor alleen gedecentraliseerde diensten, plus investeringsafspraken tussen ProRail en decentrale overheden.
- Hoge veiligheidseisen maken investeringen in spoorinfrastructuur veelal zeer kostbaar. Het IPO bepleit dat ProRail slechts stuurt op functionele (waaronder veiligheids-) eisen waaraan de infrastructuur voor decentraal spoor moet voldoen. Spoor waar geen goederenvervoer rijdt zou aangemerkt moeten worden als 'lokaal spoor' (zoals Randstadrail) opdat met ter plaatse toegesneden materieel gereden kan worden.
- De kwaliteit van de infrastructuur is relatief slecht doordat onderhoud van veel infrastructuur duur is en er soms nog verouderde systemen aanwezig zijn. Het IPO bepleit zeggenschap over de infrastructuur voor decentraal spoor naar de provincies, in combinatie met een koppeling van vervoerconcessie en infrabeheercontract.
- Er is overlast door buitendienststellingen voor onderhoud. Het verdient overweging dat de regionale vervoerder met ProRail c.q. de decentrale infrabeheerder een meerjarentoegangsovereenkomst sluit voorafgaand aan de bieding op de vervoerconcessie. Daarbij maken zij afspraken over gebruik en kwaliteit van de infra, over buitendienststellingen voor onderhoud en over functionaliteit.
- De beheerconcessie eist een gemiddelde mate van onderhoud op het gehele net. Dat laat toe dat er grote kwaliteitsverschillen bestaan. Het IPO bepleit zodanige wijziging van de beheerconcessie aan ProRail dat alle infrastructuur die ProRail beheert aan minimeisen voldoet.

Marktwerving

De waarborgen en verplichtingen uit de Spoorwegwet omtrent veiligheid en non-discriminerende toegangverlening op de spoorinfrastructuur gelden alleen voor de hoofdspoorwegen en niet voor de bijzondere en lokale spoorwegen. Dit beperkt de vrije mededinging op het spoor in zijn geheel. De Spoorwegwet zou daarom in volle omvang in werking moeten treden.

2.6.5 De zelfevaluatie van ProRail

Het rapport

Het rapport is weliswaar niet geheel conform de leidraad van VenW, maar de hoofdlijn van deze leidraad is wel aangehouden. De informatie in het rapport is goed onderbouwd. Veelvuldig wordt verwezen naar onderzoeksrapporten en Europese of Nederlandse regelgeving op grond waarvan ProRail zijn werk verricht. ProRail gaat in op het eigen functioneren en geeft daarbij aan dat op een aantal punten nog verbeteringen nodig zijn, zoals bijvoorbeeld in haar rol in de regio.

Het visitatiegesprek

In het visitatiegesprek is door de commissie aangegeven dat de zelfevaluatie van goede kwaliteit is.

Oordeel visitatiecommissie

De zelfevaluatie is van goede kwaliteit. De toonzetting van het rapport is tamelijk voorzichtig en hier en daar ambtelijk. Deze mist daarmee de dynamiek die de commissie wel heeft aangetroffen in de verschillende gesprekken tijdens de visitatie van ProRail.

Belangrijkste thema's ProRail in zelfevaluatie

De belangrijkste thema's die door ProRail in de zelfevaluatie aan de orde zijn gesteld:

- ProRail geeft aan dat de omvang van het treinverkeer blijft groeien en dat er naast groei in de markt, ook flinke kwaliteitsdruk is. ProRail benadrukt dat het toenemend aantal vervoerders en concessieverlenende overheden resulteert in de noodzaak voor ProRail om én transparanter te worden én een meer gedifferentieerd dienstenpakket te leveren. Ook inzicht in de kostprijs van deze diensten wordt relevanter.
- ProRail geeft aan dat de rol van de regionale publieke partners (regionale en lokale overheden) als belanghebbende bij de ontwikkeling in railinfrastructuur en als concessieverlener voor het reizigersvervoer op regionaal niveau steeds substantiëler wordt. De positie van ProRail als spoorbeheerder staat op regionale lijnen ter discussie. De beeldvorming bij decentrale overheden is dat zij zich achtergesteld voelen ten opzichte van het hoofdrailnet. ProRail gaat na welke aanpassingen van werkwijzen en interne processen nodig zijn om deze klanten beter te bedienen.
- *Wetgeving, de AMvB Capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.* ProRail geeft aan op hoofdlijnen met de spoorwetgeving uit de voeten te kunnen. Wat meer beleidsvrijheid voor ProRail zou kunnen leiden tot een betere verdeling van de capaciteit en een snellere doorlooptijd bij besluiten inzake investeringen in de infrastructuur.
- ProRail is geconfronteerd met beperkingen in de huidige lagere regelgeving en heeft een project opgezet om deze regels grondig door te lichten op nut, noodzaak, effectiviteit en efficiëntie.
- ProRail wijst op beperkingen als gevolg van het Besluit Infrastructuurfonds waardoor het moeilijk is meerjaren begrotingen op te stellen.
- *De stations.* ProRail bevestigt de complexiteit van de gemaakte afspraken uit 1995 omtrent beheer en exploitatie op en rond de stations tussen ProRail en NS.
- *Rollen van ProRail.* De rollen van ProRail in het onderhoud en de capaciteitsverdeling en als partner enerzijds bij planvorming in de regio en anderzijds adviseur bij en uitvoerder van landelijke subsidieregelgeving vereisen volgestrekte transparantie en communicatie. Hierin zijn nog verbeterstappen mogelijk. Koppeling verkeersleiding en infracapaciteitsmanagement is een voordeel: hierdoor kan tot op het laatste moment capaciteit gepland worden.
- *Outputsturing en bekostiging door VenW.* ProRail geeft aan dat de gesprekken hierover nog lopen en wijst op het belang van vaststellen van de goede indicatoren voor deze outputsturing.
- *Gebruiksvergoeding.* Er is meer differentiatie mogelijk om een grotere prikkel in het systeem aan te brengen voor een grotere marktgerichtheid van ProRail. Het kan ook bijdragen aan regulering van capaciteitsverdelingsvragen.
- *Imago en organisatievraagstukken.* ProRail bevestigt de complexiteit van de gemaakte afspraken tussen ProRail en NS uit 1995 omtrent beheer en exploitatie op en rond de stations.

2.6.6 De zelfevaluatie van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)

Het rapport

Alle vragen die relevant zijn voor IVW zijn beantwoord. De antwoorden worden toegelicht met feitelijke gegevens en worden veelal goed onderbouwd, op een enkele uitzondering na. Er wordt goed beargumenteerd ingegaan op de eigen positie van IVW in het systeem.

Het visitatiegesprek

De commissie heeft in het visitatiegesprek aangegeven positief te oordelen over de technische kwaliteit van de zelfevaluatie.

Oordeel visitatiecommissie

De commissie beoordeelt de IVW-zelfevaluatie positief. De toon is zakelijk en goed onderbouwd. Enkele passages die om opheldering vroegen zijn in het visitatiegesprek voldoende aan de orde geweest.

Belangrijkste thema's IVW in zelfevaluatie

Door IVW zijn de volgende thema's in de zelfevaluatie aan de orde gesteld:

- *De ontwikkelingen m.b.t. de veiligheid.* De veiligheid ontwikkelt zich in het algemeen positief; er is evenwel een relatief groot aantal roodlichtpassages waargenomen, waarnaar thans een onderzoek loopt. Een ander punt van aandacht is het huidige beveiligingssysteem en de druk die zal ontstaan op invoering van een nieuw systeem, zodra dat beschikbaar is, omdat dit capaciteitswinst zal opleveren.
- *Systeemverantwoordelijkheid.* Het spoorse systeem is geknipt in infra, materieel en personeel. Dit betekent dat iedere spoororganisatie verantwoordelijk is voor de eigen veiligheidsaspecten. Maar de verantwoordelijkheid voor het geheel is niet benoemd. Het ontbreken van systeemverantwoordelijkheid speelt bij grote projecten en bij operationele kwesties zoals bijvoorbeeld de instapspleet waarvan de breedte afhangt van het perron en het materieel.
- *Veiligheid en toezicht op de naleving.* In het algemeen werkt het toezicht op de naleving ten gunste van de veiligheid. Er zijn echter situaties waarin toezicht op de naleving mogelijk ten nadele van de veiligheid werkt. Dit speelt ondermeer bij de strafbaarstelling in de Spoorwegwet van bijvoorbeeld het passeren van een stoptonend sein. Strafrechtelijke aanpak hiervan wordt door IVW niet zinvol geacht, en kan het onderzoek naar dergelijke incidenten belemmeren.
- *Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid.* IVW somt een groot aantal bepalingen in de Spoorwegwet op die niet of nauwelijks handhaafbaar of uitvoerbaar zijn. Daarnaast ontbreekt een sluitend stelsel van zorgplichtbepalingen. In het kader van veiligheidszorgsystemen wordt ondermeer de aandacht gevestigd op de positie van ZZP'ers⁹, aangezien deze geen plaats hebben in zorgsystemen. Volgens IVW betreft dit niet zozeer een veiligheids- maar een verantwoordelijkheidsvraagstuk.
- *Instrumenten.* IVW bepleit ruimere invoering van het instrument bestuurlijke boete. Voorts wordt een sluitend systeem van meldplichten bepleit; zo is thans de beheerder niet verplicht incidenten te melden.
- *Wet- en regelgeving.* IVW heeft een lijst opgesteld van wetsartikelen die naar haar mening aangepast moeten worden omdat zij in de vigerende vorm moeilijk handhaafbaar zijn.¹⁰

⁹ Zelfstandigen zonder personeel

¹⁰ Deze lijst is in de bijlage van dit rapport opgenomen.

2.6.7 De zelfevaluatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat

Het rapport

Alle aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat geadresseerde vragen zijn beantwoord. De antwoorden bevatten uitgebreide beschrijvingen van de feitelijke gang van zaken en de voortgang in de relaties tussen VenW en NS/ProRail. Ook wordt ingegaan op de dubbelrol van de overheid (ministeries van VenW en van Financiën) met betrekking tot enerzijds de inhoudelijke aansturing en anderzijds het aandeelhouderschap. Ingegaan wordt op de mate waarin het instrumentarium voldoende is dan wel dient te worden aangepast en welke ontwikkelingen daarin gaande zijn. Het rapport bevat op een aantal punten geen duidelijke conclusies over het doelbereik. Ook is niet aangegeven hoe de rapportage tot stand is gekomen.

Het visitatiegesprek

De commissie heeft in het gesprek aangegeven de zelfevaluatie van VenW te beoordelen als een goed rapport. Het rapport bevat een serieuze poging om een visie te formuleren ten aanzien van de geformuleerde vragen en het bevat een schets van de eigen rol. Het rapport is prudent geschreven.

VenW heeft aangegeven dat de evaluatieperiode relatief kort is. Het is evenwel goed wanneer de spoororganisaties gezamenlijk vaststellen dat zich in deze periode ontwikkelingen hebben voorgedaan en aangeven hoe zij deze taxeren. De winst van de evaluatie is dat er nu over deze ontwikkelingen en taxaties kan worden gesproken; ook als er verschillen van inzicht bestaan. De Commissie vraagt hierbij aandacht voor de thema's doelmatigheid en productiviteitsontwikkeling.

Oordeel visitatiecommissie

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een onderbouwd rapport aangeleverd en daarbij de eigen rol, visie en ontwikkelingen op het spoor beargumenteerd beschreven. De zelfevaluatie wordt dan ook positief beoordeeld.

Belangrijkste thema's VenW in zelfevaluatie

- *Wetgeving.* De evaluatie moet uitwijzen of er weeffouten in het systeem zitten. Daarbij zal er in elk geval aandacht besteed moeten worden aan de gebruiksvergoeding, de capaciteitsverdeling en de nadere uitwerking van de relatie met NS, in het bijzonder op het punt van de informatieverstrekking aan VenW.
- *Relatie VenW – NS.* In de vervoerconcessie is voor NS door middel van een zorgplicht vastgelegd hoe de publieke belangen op het spoor voor personenvervoer moeten worden gewaarborgd. In het Vervoerplan geeft NS aan hoe zij invulling geeft aan deze zorgplicht. Met ingang van 1 januari geldt voor prestatieindicatoren een resultaatverplichting (outputsturing). Over monitoring van het vervoerplan bestaan afspraken. Na de gewenningsperiode loopt de afstemming met NS goed. Zodra het evenwel op financiële gerelateerde dossiers aankomt, verloopt de situatie aanmerkelijk stroever (over bijvoorbeeld managementaanbesteding en tariefstelling 2006, tariefdifferentiatie 2007 en de discussie over de reikwijdte van het hoofdrailnet). Bij VenW leeft de vraag of naast het huidige handhavinginstrumentarium niet nog meer eenvoudige inzetbare (handhaving)instrumenten nodig zijn.
- *Relatie VenW – ProRail.* Voor ProRail is in de beheersconcessie de waarborging van de publieke belangen op het spoor door een zorgplicht vastgelegd. ProRail geeft jaarlijks

in een beheerplan m.b.v. prestatie-indicatoren aan hoe zij aan de zorgplicht voldoet. Met de introductie van outputsturing zal hiervoor per 1 januari 2008 een resultaat-verplichting gelden. VenW heeft ProRail op het vlak van professionalisering een positieve slag zien maken. ProRail ziet haar ontwikkeling geremd door belemmerende lagere regelgeving. Quick wins moeten worden gerealiseerd. Een deel van de verbetervoorstellen (lange termijn; zoals geformuleerd in project 'Beter geregeld') loopt mee in de evaluatie van de Spoorwetgeving.

- Het proces van capaciteitsverdeling via het BUP lijkt volgens VenW in de praktijk te weinig flexibel en suboptimaal, omdat in de werkwijze per definitie sprake is van een basisuurpatroon op weekbasis dat geen goed beeld geeft van de capaciteitsbehoefte van alle vervoerders. Daarnaast speelt ook de onderhoudsaanvraag van ProRail pas in een latere fase van het proces een rol.
- *De stations.* Bij de scheiding in 1995 zijn bij NS de exclusieve commerciële rechten belegd op stations en vastgoed. Er wordt juridisch onderzoek uitgevoerd naar de vraag of dit publiekrechtelijk moet worden geregeld. De kwestie speelt scherper nu er regionale vervoerders zijn.
- *Aanbesteding vervoer hoofdrailnet:* openbare aanbesteding van het vervoer op het hoofdrailnet na 2015 is een mogelijkheid. Een in opdracht van VenW en NS opgesteld onderzoeksrapport heeft uitgewezen dat een managementaanbesteding een serieuze optie is.
- *Veiligheid en leefomgeving.* De Nederlandse regelgeving is in lijn met de EU regelgeving. De verantwoordelijkheid voor de dagelijkse uitvoering van de spoorveiligheid is meer bij spoorpartijen komen te liggen. Voor de regierol is echter niet duidelijk wie systeemverantwoordelijk is voor wat betreft de veiligheid. Hiermee wordt bedoeld op de coördinerende rol bijvoorbeeld bij implementatie/uitrol van nieuwe veiligheidssystemen zoals ERTMS, die zowel in infrastructuur als in materieel ingebouwd moeten worden. Nu neemt VenW rol van integrator op zich, maar de vraag rijst of dit een taak van het beleidsdepartement is. Als het om infrastructuur gaat is het volgens VenW wellicht logischer om naar de infrabeheerder te kijken. Het probleem is dan wel dat die volgens VenW (te) veel 'petten' krijgt.

2.6.8 De zelfevaluatie van de NMa

Het rapport

Alle aan NMa geadresseerde vragen zijn beantwoord. De antwoorden bevatten soms ook uitgebreide argumentaties om de standpunten te onderbouwen.

Het visitatiegesprek

De commissie heeft in het gesprek aangegeven de zelfevaluatie van NMa te beoordelen als een goed rapport. Het rapport bevat een serieuze poging om een visie te formuleren ten aanzien van de geformuleerde vragen en het bevat een schets van de eigen rol.

Oordeel visitatiecommissie

De Vervoerkamer van de NMa heeft over het algemeen een zelfevaluatie gemaakt waarin goed wordt ingegaan op de eigen positie en de problemen met de spoorwetgeving. De zelfevaluatie wordt dan ook positief beoordeeld.

Belangrijkste thema's NMa in zelfevaluatie:

De NMa stelt dat een regelgevend kader dat partijen aanzet tot het uit eigen beweging verbeteren van hun efficiency voorwaarde is voor het kunnen uitoefenen van goed toezicht. Daarnaast dienen rol en middelen van de toezichthouder goed te zijn gedefinieerd en voldoende omvattend te zijn voor een effectief optreden.

- *Open normen en nadere regels.* De beleidsarme invulling van de EU-richtlijnen heeft gezorgd voor een probleem inzake de kenbaarheid van de rechten van vervoerders. De wet biedt interpretatieruimte in de relatie tussen vervoerder en beheerder. NMa acht het gewenst om door middel van wetswijziging deze interpretatieruimte te verkleinen; deze route heeft de voorkeur boven het door jurisprudentie laten ontstaan van duidelijkheid.
- Op een aantal punten is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de wet biedt voor het stellen van nadere regels. Het betreft ondermeer regels inzake de aanvullende diensten, en de onderhandelingsruimte voor vervoerders bij de vaststelling van de hoogte van de gebruiksvergoeding en het moment waarop de onderhandelingen moeten plaatsvinden.
- *Concessiewet.* NMa wijst op het feit dat artikel I sub PP van de Concessiewet nog niet in werking is getreden. Dit artikel bepaalt dat specifieke concessiehouders dienen te voldoen aan eisen van transparante boekhouding en scheiding van bedrijfsactiviteiten die in het kader van de concessie worden uitgevoerd van commerciële activiteiten. Nu het artikel nog niet van kracht is biedt dit voor de vervoerder op het hoofd railnet een concurrentievoordeel op andere, aanverwante, markten zoals het regionale personenvervoer.
- *Beheer infrastructuur.* Infrastructuur is een natuurlijk monopolie met schaal-groottevoordeel. Regionalisering van beheer is alleen daar een optie waar geen goederenvervoer plaatsvindt omdat voor goederenvervoer per spoor Europese interoperabiliteits- en comptabiliteitseisen gelden.
- De spanning tussen snel en langzaam vervoer zal blijven bestaan, een (fysieke) scheiding is volgens NMa niet goed tot stand te brengen. In (regionale) concessies zijn zakelijke prestatieafspraken opgenomen, gekoppeld aan boetes bij niet-nakoming. NMa heeft de indruk dat dit type afspraken goed werkt. De invloed van de politiek is groot.
- *AMvB capaciteit.* Een andere taakinvulling van ProRail is wenselijk, waarbij in het bijzonder de coördinatiefase anders moet worden ingevuld. Een benuttingsartikel in de AMvB zou ProRail ruimte moeten geven voor een belangenafweging (bij verkeer-verkeer); op deze taakuitvoering kan NMa toezien.
- *Gebruiksvergoeding:* NMa geeft aan dat er meer mogelijkheden zijn in de sfeer van beprijzing om gedrag te beïnvloeden.

2.6.9 De zelfevaluatie van de Nederlandse Spoorwegen

Het rapport

De zelfevaluatie voldoet qua beantwoording aan de leidraad. Er is een management-samenvatting en de vragen zijn op de meeste plaatsen beargumenteerd beantwoord. Wel valt op dat de argumentatie voor het grootste deel procedureel en formeel van aard is en niet inhoudelijk. Gesproken kan worden van een rapport dat met terughoudendheid is geschreven.

Het visitatiegesprek

De commissie heeft in het gesprek aangegeven de zelfevaluatie van NS te beoordelen als een goed rapport. Opvallend is wel dat in het rapport niet wordt ingegaan op de conflicten

waarbij NS is betrokken, die door andere partijen in hun zelfevaluatie wel werden genoemd. Tijdens de visitatie werd de indruk verkregen dat directie en medewerkers niet op de hoogte waren van dergelijke conflicten. De commissie heeft niet voldoende informatie kunnen krijgen om te kunnen concluderen of NS het voorkomen van dergelijke conflicten ontkent, negeert of bagatelliseert, dan wel dat andere partijen een overtrokken beeld hebben gegeven van hun onenigheden met NS. Pas achteraf bleek in een notitie van NS hierover aan de commissie, dat zij de problemen die andere vervoerders noemen wel kent, maar dat zij zelf van oordeel is dat zij als organisatie steeds normconform heeft gehandeld. NS geeft aan over dergelijke problemen het gesprek te willen aangaan met andere vervoerders.

Oordeel visitatiecommissie

De zelfevaluatie van NS is formeel een technisch adequate zelfevaluatie. De terughoudende wijze waarop de vragen zijn beantwoord met hoofdzakelijk procedurele argumenten, doet afbreuk aan het informatiegehalte van de zelfevaluatie.

Belangrijkste thema's NS in zelfevaluatie:

- *Het steeds meer centraal komen te staan van de klant bij NS.*
- NS constateert fricties tussen onderdelen van de huidige wetgeving en het uitgangspunt van de klant als middelpunt van de keten. De wet is volgens NS opgebouwd uit het aanbod en werkt niet vanuit het integrale beeld van klanttevredenheid zoals NS dat voor ogen staat.
- *De werking van de concessie* NS noemt de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet een in de praktijk in algemene zin goed werkend instrument. Wel is de organisatie van oordeel dat er minder aandacht moet liggen bij outputfactoren en dat klantoordelen centraler moeten worden geplaatst.
- *De bemoeienis van de politiek.*
- In de praktijk is gebleken dat naast de concessie ook parallel invloed wordt uitgeoefend op de beslissingen van NS. Dit acht NS niet wenselijk.
- *De eigen prestaties.*
- NS geeft aan dat de organisatie zich al geruime tijd ontwikkelt tot een dienstverlener waar het resultaat van de klant centraal staat. De klantwaardering voor veel aspecten van de dienstverlening van NS stijgt. NS is van mening dat haar positie als zelfstandige onderneming met winstoogmerk een duidelijk succes is gebleken.
- *De wetgeving van 2005.*
- NS stelt vast dat de Nederlandse ordening de meest vergaande variant van scheiding van infra- en vervoerstaken in Europa is. De nieuwe wet laat echter ruimte voor spanning in rolopvatting van ProRail en NS, wat leidt tot suboptimale samenwerking.
- *Geen grote veranderingen.*
- NS pleit niet voor een terugkeer naar de oude geïntegreerde onderneming of een grote herziening van de ordening.
- *De splitsing tussen vervoer en infrastructuur* vraagt regulering van de afstemming tussen beide, waardoor optimalisatie van de dienstverlening aan de klant wordt bemoeilijkt. NS streeft echter niet naar het ongedaan maken van splitsing.
- *Samenwerking NS en ProRail.* Deze kan effectiever, waarbij er een uitdaging ligt om ProRail meer vraaggericht te laten werken: meer gericht op het klantbelang, waarbij de klanten van ProRail de vervoerders zijn.

- *Wettelijk kader.* Dit biedt een aantal passende voorwaarden: de vervoerconcessie, decentrale concessies voor regioliijnen (onder voorwaarde dat hoofdrailnet niet kleiner wordt). De constructie met betrekking tot vastgoed en stations (hoewel geen onderdeel van de wetgeving) maakt het mogelijk om voor reizigersvervoer synergie te realiseren; de samenwerking met consumentenorganisaties verloopt naar wens.
- *Verbeteringen:* NS ziet mogelijkheden voor VenW om ProRail meer te sturen op output vanuit de behoefte van vervoerders; NS bepleit een zuiverder scheiding tussen capaciteitsmanagement en infrastructuurmanagement. NS ziet mogelijkheden voor een verbetering van de prestaties van alle vervoerders wanneer de dagelijkse (bij)sturing op voet van gelijkwaardigheid tussen ProRail en vervoerders gemeenschappelijk wordt ingevuld; verder moet bij de invulling van de methodiek en totstandkoming van de gebruiksvergoeding rekening gehouden worden met de gevolgen voor de klant als eindgebruiker. NS ziet wel mogelijkheden voor het hanteren van meer gedifferentieerde tarieven ten behoeve van de capaciteitsverdeling. De wetgeving moet hier rekening mee houden.
- *Continuering:* NS hecht belang aan het vasthouden aan de huidige rolverdeling: de verantwoordelijkheid voor treinplanning bij vervoerders; de verantwoordelijkheid voor financiering en financieringsrisico's betreffende infrastructuur bij de rijksoverheid.

2.7 Afsluitend

In dit hoofdstuk is conform de opdracht aan de commissie een technische beoordeling gegeven van de inhoud van de zelfevaluaties in samenhang met de visitatiegesprekken met de op het spoor betrokken partijen. Daarbij zijn 11 rapporten besproken, te weten die van Arriva, Connexxion, Syntus, de goederenvervoerders, consumentenorganisaties verenigd in het LOCOV, IPO, ProRail, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, NMa Vervoerkamer en NS.

De commissie heeft zich gebogen over de vraag of de zelfevaluatierapporten bruikbaar zijn als input voor het verdere evaluatieproces. Het is de commissie gebleken dat dit niet altijd zonder meer het geval is. Soms kreeg de commissie tijdens visitatiegesprekken tegenovergestelde informatie als in de zelfevaluatie te lezen was, soms waren de opvattingen in visitatierapporten te summier onderbouwd, en soms bleek tijdens de visitaties dat de betrokkenen een ander beeld hadden van het concept 'zelfevaluatie' dan de commissie.

Ook geeft dit hoofdstuk een overzicht van de aandachtspunten die in de zelfevaluatie-rapporten en visitatiegesprekken door de organisaties aan de orde zijn gesteld. Deze punten zijn in dit hoofdstuk zonder analyse en zonder oordeel van de commissie weergegeven. De door de commissie gegeven opsomming is niet uitputtend; zij heeft gekozen voor die onderwerpen die in de combinatie van zelfevaluatierapporten en visitatiegesprekken naar de mening van de commissie door de betrokken organisaties nadrukkelijk als belangrijk worden beschouwd. De onderwerpen vormen de verbinding naar de volgende twee hoofdstukken, waarin duidelijk zal worden dat sommige van de aangegeven problemen zich voordoen in elk grootschalig veranderingsproces en niet specifiek zijn voor de spoorsector als zodanig (hoofdstuk 3) terwijl andere aandachtspunten wel specifiek verbonden zijn met de spoorsector en daarom een nadere analyse vragen (Hoofdstuk 4).



3 Context en aspecten van het veranderingsproces

3.1 Inleiding

De overgang van het spoor als één staatsbedrijf naar een veelheid van partijen betekent een ingrijpende verandering voor de sector. Aspecten die in het algemeen bij grote veranderingen een rol spelen moeten daarbij niet veronachtzaamd of verkeerd geïnterpreteerd worden. In het evaluatietraject is door partijen een groot aantal onderwerpen naar voren gebracht dat naar hun oordeel het optimaal functioneren van het systeem of van henzelf in de weg staat. Deze problemen hangen echter niet noodzakelijkerwijs met het systeem samen, maar kunnen ook het logische gevolg zijn van de transitie. Zo zal er bij splitsing van een staatsbedrijf en monopolist als NS in meerdere partijen altijd wrijving ontstaan. De nieuw ontstane bedrijven en nieuwe toetreders moeten hun identiteit en positie ontdekken en vaststellen en zullen zich afzetten tegen de 'oude, gevestigde machten'. Dat kan weer leiden tot behoudzucht en defensief gedrag bij de oude organisaties, kritiek op de andere spelers en de overheid, tot communicatiestoornissen waar men samen moet werken.

De ontvlechting van het staatsbedrijf NS naar verschillende zelfstandige eenheden en de komst van nieuwe marktpartij(en) betekent voor de onderdelen van het voormalige staatsbedrijf een fundamentele cultuurverandering en we zien, niet onverwacht, dat NS en ProRail daar moeite mee hebben en dat het tijd vergt voordat een hele organisatie zich heeft geheroriënteerd. Het feit dat het bedrijf niet alleen zelf van karakter moet veranderen maar tevens een klantgerichte attitude moet ontwikkelen, maakt het extra gecompliceerd. Daarbij komt dat deze veranderingen zich niet in het luchtledige afspelen. Er moet gepresteerd worden, groei gerealiseerd en geacommodeerd en er is continu sprake van een politieke omgeving die druk uitoefent.

Voor de commissie zijn de omstandigheden waaronder de wet tot stand is gekomen en nu functioneert, van belang voor de beoordeling van de gesignaleerde knelpunten. Zijn het aanloopproblemen en tijdelijke fricties of is het een fundamentele kwestie? Is het een gevolg van de inrichting van de wet, of onvermijdelijk op het druk bereden spoorwegnet? Is er sprake van een weeffout of levert een verandering weer nieuwe problemen op? Problemen die samenhangen met de transitie worden soms vertaald in kritiek op het gekozen systeem. Het is dus zaak zorgvuldig na te gaan of die kritiek bij het transitieproces hoort, dan wel inherent is aan de gemaakte keuzes, of een voortvloeisel uit andere wensen ten aanzien van het systeem. Zoals vaker vinden sommigen dat de veranderingen niet ver genoeg zijn doorgevoerd, terwijl anderen juist een tegenovergestelde mening hebben. Dat heeft te maken met enerzijds politiek-economische opvattingen, anderzijds met de eigen positie in de spoorsector.

3.2 Unieke kenmerken van de spoorsector en zijn omgeving

Door de jaren heen is aan het spoor als vorm van mobiliteit verschillend belang gehecht. In het midden van de twintigste eeuw werd verwacht dat het vervoer per spoor vrijwel geheel verdrongen zou worden door het vervoer over de weg. Nu wordt een groei voorzien voor zowel reizigers- als goederenvervoer. Na jarenlang slinken en afstoten van regionaal personenvervoer leken de nog bestaande regionale lijnen ten dode opgeschreven. De laatste jaren zien we echter een revitalisering, mede door slimme combinaties met andere vormen van vervoer.

De spoorsector kent vooral lange termijn ontwikkelingen: grote kapitaalinvesteringen, lange planning- en ontwikkeltijden en lange gebruiksduur van materieel en infrastructuur. Veranderingen hebben een lange doorlooptijd en besluitvorming omtrent nieuwe infrastructurele investeringen vraagt veel tijd. Niet alleen vanwege de hoge kosten, maar ook vanwege de eisen aan de veiligheid, de ruimtelijke aspecten, de betrokkenheid van verscheidene overheden. Dat betekent een zorgvuldige afweging van belangen, waarbij ook de rechtsbescherming van belanghebbenden een belangrijke invloed kan hebben op de lengte van het besluitvormingsproces. De capaciteit op het spoor zal waarschijnlijk, zeker op de middellange termijn, schaars blijven. Dat betekent druk op de verdeling van die capaciteit. In de zelfevaluaties en de visitatiegesprekken is veel kritiek geuit op de AMvB-capaciteit en op ProRail, die met de verdeling is belast. Voor een deel is die kritiek inherent aan de schaarste en zullen de gevoelens van onvrede bij een eventuele wijziging in het systeem maar ten dele worden weggenomen. In paragraaf 4.2 wordt hierop nader ingegaan.

Openbaar vervoer heeft een maatschappelijke functie met bijzondere karakteristieken en zal daardoor nooit een 'gewone' markt zijn. Spoorwegmaatschappijen kunnen private ondernemingen zijn, maar politieke bemoeienis met het reizigersvervoer zal er altijd blijven. Ook al is de invloed van de overheid op landelijk niveau teruggedrongen, leden van de Tweede Kamer zullen zich betrokken blijven voelen omdat nu eenmaal grote groepen mensen dagelijks afhankelijk zijn van vervoer per spoor. Bovendien appelleert het spoor aan emoties, waardoor de rationaliteit niet altijd op de eerste plaats komt. Berichtgeving in de media naar aanleiding van incidenten en lobby van o.a. consumentenorganisaties die hun adviezen niet gehonoreerd zien versterken dit proces.

De politieke context waarin het spoor functioneert is geen constante. Op lange termijn zien we een ontwikkeling van privaat initiatief in de negentiende eeuw naar publiek, met een volledig staatsbedrijf in de jaren dertig van de vorige eeuw en nu, mede onder invloed van de EU, een mengvorm van publiek en privaat. Private ondernemingen met publieke sturing waar het gaat om infrastructuur en reizigersvervoer. En dit ook nog in combinatie met een geliberaliseerde markt voor goederenvervoer. Deze sturing is geen eenvoudige aangelegenheid. Voor de overheid niet, omdat de sturingsparameters lastig zijn te bepalen, voor de sector – en dan vooral NS en ProRail – niet, omdat de politiek ook op de korte termijn grillig is. Ziet het ene kabinet ten aanzien van de NS vooral toe op financieel rendement, het andere stelt de maatschappelijke functie van het bedrijf voorop. Zijn in de concessie bepaalde prestaties vastgelegd, één kamerdebat naar aanleiding van een incident kan leiden tot een focus op andere eisen. De politiek moet nog wennen aan de grotere afstand waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid een veel algemener karakter heeft gekregen dan voorheen.

De onderlinge afhankelijkheid van partijen in de spoorsector is groot. De spoorweg-bedrijven moeten alle gebruik maken van een hoofdinfrastructuur die eigendom is van een andere partij en waarop zij geen exclusieve rechten hebben. Sommige voorzieningen zijn in handen van één partij, terwijl ook anderen daarvan gebruik moeten maken. Stations zijn bovendien publieke voorzieningen, óók als de eigendom bij een private partij berust.

Niet alle vervoer per spoor zal altijd bedrijfseconomisch rendabel kunnen zijn; verwacht wordt dat het regionaal reizigersvervoer afhankelijk blijft van overheidssubsidies.

De financiering van infrastructuur (nieuwbouw dan wel beheer) zal waarschijnlijk in belangrijke mate een overheidsaangelegenheid blijven.

Bij de knelpunten is ook een aantal onderwerpen naar voren gebracht dat niet direct gelieerd is aan de spoorwetgeving. Het feit dat er veel toezicht- en controle-instanties zijn (IVW, Arbeidsinspectie, Brandweer, Milieu-inspecteurs) wordt als een last ervaren, maar is het gevolg van de vele verschillende regels die op het spoor van toepassing zijn en hangt samen met de wijze waarop het toezicht is georganiseerd. Dit valt buiten het kader van deze evaluatie, maar verdient wel de aandacht. Een ander punt waarop nogal eens werd gewezen is het feit dat er veel overheden betrokken zijn bij de vergunningverlening op het gebied van het milieu. Vaak is er sprake van een eigen beleidsruimte voor de decentrale overheden, die niet altijd op dezelfde wijze wordt ingevuld.

3.3 Tijdelijke aspecten

3.3.1 Korte historie

Vanaf de jaren negentig is gekozen voor stapsgewijze ontvlechting van het staatsbedrijf NS, de introductie van marktwerking bij een aantal regionale verbindingen en volledige liberalisering van het goederenvervoer. Dit zijn ingrijpende veranderingen met een lange aanloopperiode. De keuze voor de liberalisering van het goederenvervoer is consequent volgehouden, voor het reizigersvervoer is, zoals al hierboven opgemerkt, de koers in de loop van de jaren enkele malen bijgesteld. De wijze van splitsing van vervoer en beheer is gezien de begin jaren negentig ingezette koers van concurrentie op het spoor een logische. In de vormgeving van deze splitsing is vervolgens een oplossing gekozen waarbij ook andere varianten mogelijk waren. ProRail met zijn bedrijfsonderdelen functioneert ten behoeve van het gehele systeem, van het spoorwegnet zijn regionale lijnen afgesplitst en NS behoudt het reizigersvervoer over het hoofdnet plus de stations en zijn vastgoedpoot. Voor het reizigersvervoer stonden aanvankelijk twee opties open: concurrentie *op* of *om* het spoor. Voor regionale personenvervoer per spoor is gekozen voor concurrentie om het spoor via een aanbesteding, ondersteund met subsidies. NS heeft de vervoerconcessie na debat met de Tweede Kamer rechtstreeks gegund gekregen. Bovendien werd aanvankelijk gestreefd naar privatisering van NS ('NS naar de beurs'), wat later weer werd teruggedraaid naar een continuering van het 100% aandeelhouderschap van de staat. Terwijl die keuzen nog boven de markt hingen, ging het met het reizigersvervoer bergafwaarts, wellicht mede vanwege de onzekere toekomst voor NS. Nu zijn de prestaties langzamerhand weer op het niveau van de jaren negentig. Het transitieproces is feitelijk begonnen in 1995 en werd formeel bevestigd met de invoering van de nieuwe Spoorwegwet op 1 januari 2005.

In 1991 kreeg een Commissie onder voorzitterschap van dr. H.H.F. Wijffels de opdracht de regering te adviseren over de in de toekomst gewenste bestuurlijke en financiële relatie tussen de rijksoverheid en NS. Het kabinet onderschreef in 1993 de door deze Commissie voorgestelde functiescheiding (ontvlechting) binnen NS met betrekking tot reizigersvervoer, goederenvervoer, infrastructuurbeheer en capaciteitsmanagement. In de (privaatrechtelijke) overeenkomst van 1995 tussen het Rijk en NS was opgenomen dat NS in zijn geheel een zelfstandige onderneming zou worden die in opdracht van de overheid de railinfrastructuur beheert, binnen vijf jaar zijn reizigersbedrijf financieel en zakelijk op eigen benen heeft staan en streeft naar grotere vervoersstromen. NS zou in deze nieuwe constellatie concurrentie kunnen krijgen van andere railbedrijven.

Voor NS zelf was een ontvlechting en splitsing voorzien tussen een taak- en een marktsector door middel van een scheiding tussen infrastructuur en exploitatie. De overheid zou verantwoordelijk worden voor de infrastructuur en als opdrachtgever en financier van de taaksector fungeren. Ook het goederenvervoer per spoor maakte deel uit van de veranderingen. In 1995 is NS Cargo een zelfstandige bedrijfseenheid geworden. In de periode hierna is het goederenvervoer per spoor geliberaliseerd en werden de eerste vergunningen verleend aan private partijen. In 2000 werd het onderdeel NS Cargo verkocht. In september 2001 stuurde de minister van VenW een brief aan de Tweede Kamer met de uitspraak dat het niet goed ging met het spoor. Er was sprake van forse problemen zoals: onvoldoende punctualiteit en aantallen treinen, ziekteverzuim, gebrek aan personeel, arbeidsonrust, onvoldoende servicekwaliteit en te hoge aantallen storingen. In deze zogenaamde Herbeziningsbrief werd door het kabinet nieuwe wetgeving aangekondigd die de spoorsector een stabiele basis zou bieden.

De nieuwe wet moest drie zaken regelen: (1) actualiseren en moderniseren van de bestaande regels die deels nog uit de negentiende eeuw stamden, (2) codificeren van de bestaande situatie en van reeds aanvaarde beleidsvoornemens en (3) het beleidsneutraal implementeren van de Europese regelgeving (2001/12 en 2001/14) die de relatie regelt tussen vervoerder en infrabeheerder.

In de brief werd voorgesteld de scheiding tussen infrastructuur en vervoer te realiseren door de drie taakorganisaties uit NS-holding te plaatsen en het eigendom van de railinfrastructuur over te dragen van NS naar de Staat. De drie taakorganisaties Railned, NS Railinfrabeheer en NS Railverkeersleiding zouden in één infrabeheerorganisatie in privaatrechtelijke vorm worden samengevoegd. Deze organisatie zou een landelijke concessie krijgen waarmee de relatie tussen de Staat en de railinframanager in een publiekrechtelijke regeling werd vastgelegd. Voor het personenvervoer (op het hoofdrailnet, op de HSL en regionaal) zou er concurrentie om het spoor komen op basis van een concessie met exclusieve rechten. Goederenvervoerders en internationaal personenvervoer zouden in vrije concurrentie op het spoor toegang hebben conform en beperkt tot de Europese verplichtingen, op basis van toegangsovereenkomsten. Voor de exploitatie van het niet tot het hoofdrailnet behorende en gedecentraliseerde spoor konden door medeoverheden concessies worden verstrekt.

De brief maakt voorts melding van de wenselijke positionering van onafhankelijk toezicht op de relatie tussen infrabeheerder en vervoerders en van het voornemen om het toezicht op de spoorveiligheid eenduidig bij de overheid neer te leggen, namelijk bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW).

De beleidswijzigingen uit de Herbeziningsbrief werden met de vierde nota van wijziging op de Spoorwegwet en de 2denota van wijziging van de concessiewet vastgelegd. In mei 2002 werden vervolgens de Spoorwegwet en de Concessiewet Personenvervoer per spoor door de Tweede Kamer aangenomen en in april 2003 door de Eerste Kamer.

De datum van inwerkingstelling van de nieuwe wetgeving werd gesteld op 1 januari 2005.

3.3.2 Transitie

Het proces is hiermee echter nog lang niet voltooid. Partijen hebben hun definitieve positie nog niet gevonden. Waar de wet zaken niet in detail regelt, heeft de invulling door middel van bijvoorbeeld jurisprudentie nog niet overal plaatsgehad. Er zijn zaken aanhangig bij de NMa, die op enkele punten, hopelijk, duidelijkheid zal scheppen. Ook toezichthouders moeten groeien in hun rol en hun mogelijkheden. Voor de NS als concessiehouder voor het hoofdrailnet moet de keuze voor de wijze van verlenen van de concessie na het jaar 2015 nog gemaakt worden. Komt er dan een algemene aanbesteding voor het hoofdrailnet? Wat zal daarbij de positie van NS zijn, als bedrijf met zowel reizigersvervoer als NS-Poort? Een managementaanbesteding? Moet er niet ruim vóór die datum beslist worden of NS eventueel verder wordt opgesplitst?

Er is veel kritiek op de 'oude' partijen, die door de nieuwkomers als een machtsblok worden ervaren. Als gevolg van de besluitvorming is het bestaande grote staatsbedrijf nu weliswaar gesplitst, maar toch is er nog sprake van een dominante personenvervoerder, met in de marge een aantal nieuwe spelers. Zelfs voor het goederenvervoer wordt dit zo gepercipieerd: nieuwe bedrijven tegenover het grote Railion (het voormalige NS Cargo). De onderlinge afhankelijkheid van partijen maakt het systeem complex. Partijen geven aan dat zich door de afhankelijkheid van ProRail, als infrastructuurbeheerder met zeggenschap over de benodigde onderhoudscapaciteit en capaciteitsverdelers met de AMvB Capaciteitsverdeling op de achtergrond en van NS als eigenaar en beheerder van de stations en met NS als verdeler van lokale capaciteit zich aanloopproblemen voordoen. Naast de capaciteitsproblematiek en het beheer van de stations melden nieuwe partijen dat zij bij het verkrijgen van toegang tot bijkomende voorzieningen weerstanden ondervonden. Vaak blijkt echter meer sprake van communicatiestoornissen, soms van defensief gedrag. Overigens heeft de commissie de indruk dat incidenten uit het verleden door sommige kleine partijen levend worden gehouden en wellicht soms uitvergroot. Anderzijds hebben andere partijen recht op bijkomende diensten en voorzieningen en mag van NS wel degelijk een transparante en klantgerichte opstelling worden verwacht. Op dat gebied is verbetering mogelijk. Het feit dat de ene poot van NS bepaalde voorzieningen moet leveren aan 'concurrenten' van de andere poot lijkt niet iets dat vanzelfsprekend soepel verloopt. Zie hiervoor ook paragraaf 4.8.2.

Ook blijkt het nog lastig op alle fronten met NS te komen tot bevredigende afspraken over gebruik en beheer van de stations, die, ook waar ze alleen door regionale vervoerders worden aangedaan, in handen zijn van NS en daarmee door het beleid van NS worden geregeerd.

Regionale overheden lopen aan tegen de organisatie van ProRail. Er zijn nogal wat wensen op het gebied van investeringen en onderhoud van het regionale net waarover op regionaal niveau met ProRail wordt gesproken. Er wordt melding gemaakt van afspraken die op dat niveau zijn gemaakt, die vervolgens niet doordringen in de landelijke planning van investeringen en onderhoud en kennelijk ook niet bij de leiding van het bedrijf bekend zijn. Partijen hebben voorts moeten wennen aan de eisen die op het gebied van de veiligheid worden gesteld en de rol die IVW daarbij speelt.

Met de groei van het goederenvervoer per spoor worden de verschillen tussen personen- en goederenvervoer ook meer manifest. Waar personenvervoer toch vooral een nationale aangelegenheid blijft, is goederenvervoer veelal gericht op lange afstand vervoer in Europa. Hierbij spelen aspecten als interoperabiliteit en harmonisatie van Europese wet- en regelgeving een belangrijke rol.

3.4 Betere prestaties?

Het doel van de liberalisering van de spoorsector is een beter product te verkrijgen. De gedachte is dat als gevolg van concurrentie de doelmatigheid verbetert en de prestaties toenemen.

Bij de beschouwing van de prestaties op het gebied van het reizigersvervoer op het hoofdrailnet bestaat de neiging uit te gaan van de jaren 2000-2002, die als dieptepunt beschouwd kunnen worden. De veranderingen zijn echter al ingezet in het begin van de jaren negentig; het is dus reëel om van dat moment uit te gaan.

Voorts moet bekeken worden wat ten grondslag ligt aan de verbeteringen. Het gekozen wettelijk systeem of andere, technische, economische of infrastructurele ontwikkelingen? In het goederenvervoer kan geconstateerd worden dat er sedert de liberalisering sprake is van een toegenomen dynamiek op het spoor. Er is een forse groei, er zijn verscheidene partijen die zich op de markt hebben begeven. Technische en infrastructurele ontwikkelingen, nieuwe vervoerconcepten en betere benutting van de beschikbare spoorcapaciteit hebben eveneens invloed gehad op deze groei. De verwachting is dat de druk op het systeem zal toenemen, gegeven de door de spoorwegbedrijven verwachte schaarste aan capaciteit.

Het regionale personenvervoer is eveneens – in vergelijking met de situatie vóór de aanbesteding van de regionale lijnen – spectaculair gegroeid. De dienstregeling is aanzienlijk verbeterd en sluit veelal aan op overige vervoermodaliteiten in de regio. Er is sprake van hernieuwde politieke aandacht voor het regionale reizigersvervoer per spoor waardoor het van een min of meer verwaarloosd vervoersaspect een grote sprong heeft kunnen maken. Volgens de provincies wordt verdere groei echter belemmerd door achterstallig onderhoud als gevolg van de jarenlange geringe aandacht voor deze regionale lijnen, dat pas op termijn blijkt te kunnen worden ingelopen. Ten aanzien van het reizigersvervoer op het hoofdrailnet kan geconstateerd worden dat de prestaties weer op het niveau zijn van het begin van de jaren negentig. Gemeten vanaf 1991 is er tot en met 2006 slechts sprake van een groei van 3,3% van het aantal reizigerskilometers¹¹. Daarbij laten de prestatieontwikkelingen een sterk wisselend beeld zien. Zo is vanaf 2001 tot en met 2006 is een groei van 17% in het aantal reizigerskilometers te zien. (In de evaluatieperiode 2005-2007 is gemiddeld een vervoersgroei van 4% per jaar gerealiseerd).

De hamvraag is of er in de toekomst een structurele verbetering van de prestaties gerealiseerd kan worden. Daarbij gaat het om verbeteringen in kwaliteit (punctualiteit, zitplaatskansen, veiligheid, comfort, etc.), doelmatigheid én groei. Waarbij al snel tegen de grenzen van de capaciteit van het spoorwegnet aangelopen kan worden. Nieuwe infrastructuur en vooral optimalisering van het gebruik van het bestaande net zullen dan noodzakelijk zijn.

3.5 Slotopmerkingen

Een evaluatie van de nieuwe spoorwetgeving na drie jaar lijkt erg snel. Het systeem heeft immers nog nauwelijks de tijd gehad zich te zetten. Anderzijds moet opgemerkt worden dat de inwerkingtreding van de nieuwe wet per 1 januari 2005 niet hét moment van verandering was, maar, zoals hierboven beschreven, meer het formele eindpunt van de transitieperiode. Materieel is deze periode eerder begonnen en ook nog niet afgelopen.

¹¹ KIM rapport: Marktontwikkelingen in het personenvervoer 1991-2020 (tabel 2,1)

Partijen beginnen zich langzamerhand in het systeem te positioneren, maar nog niet alle partijen gedragen zich helemaal zoals in het systeem is bedoeld. NS en ProRail moeten bijvoorbeeld nog een grote cultuurverandering doormaken.

Dit rapport is gebaseerd op de zelfevaluaties van partijen en op de gesprekken die de commissie in het kader van de visitatie heeft gevoerd. Het is een van de onderdelen waaruit het gehele evaluatieproces bestaat. Dat betekent dat er naast de informatie die de commissie ter beschikking stond en de eigen waarneming van de commissie, door de commissie geen ander onderzoek is verricht. Dat kan tot gevolg hebben dat andere onderzoeken andere perspectieven bieden.

De partijen oordelen overwegend positief over het gekozen wettelijk systeem. Bewegingen in de richting van terugkeer naar eerdere verhoudingen worden door geen van de gesprekspartners gewenst, dan wel realistisch geacht. Wel is een aantal knelpunten naar voren gebracht en zijn gedachten omtrent verbeteringen, waaronder ook verbeteringen in het gekozen systeem, aangedragen.

In de gesprekken is een aantal thema's indringend bij sommige partijen aan de orde gekomen. In hoofdstuk 4 beperkt de commissie zich tot enkele hoofdthema's die naar haar oordeel nadere beschouwing en eventuele besluitvorming behoeven.



4 Analyse thema's

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk brengt de commissie een aantal lijnen bij elkaar aan de hand van thema's die in de zelfevaluaties en visitatiegesprekken nadrukkelijk aan de orde zijn geweest. De thema's zijn:

1. Infrastructuur en capaciteitsverdeling
2. Toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur
3. Stations en Bijzondere Bijkomende Diensten en Voorzieningen
4. Publieke aansturing NS
5. Publieke aansturing ProRail
6. Toezicht, monitoring en handhaving
7. Systeem

Alle thema's worden ingeleid met een korte beschrijving van de institutionele context van het thema en een beschrijving van de belangrijkste instrumenten. Hiervoor zijn verschillende bronnen gehanteerd, waaronder de Spoorwegwet, de Concessiewet personenvervoer per trein, Spoorboekje van het Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer, Meerjarige monitor prestaties en effecten 2005 – 2007 (VenW voortgangsrapportage versie03).

De commissie heeft ervoor gekozen geen detailbronvermelding toe te passen.

Na de inleidingen volgt per paragraaf de analyse van de commissie. De analyse van de thema's staat in de hoofdtekst van de paragrafen, in de kaders geeft de commissie denkrichtingen aan voor mogelijke oplossingen van de besproken problematiek.

4.2 Thema: Infrastructuur en capaciteitsverdeling

4.2.1 Inleiding

De basis voor de non-discriminatoire verdeling van capaciteit over vervoerders en onderhoud is richtlijn 2001/14/EG (en 91/440/EG). Deze stelt dat bij regelingen voor gebruiksrechten en capaciteitstoewijzing alle ondernemingen gelijkwaardige en niet-discriminerende toegang tot het gebruik van de infrastructuur moet worden geboden. Deze doelstelling is geïmplementeerd in art. 16 van de Spoorwegwet.

De capaciteitsverdeling is uitgewerkt in de Spoorwegwet (art 58 – 65) en het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. Het Besluit bevat prioriteitsregels die moeten worden toegepast indien de infrastructuur overbelast is verklaard. Tevens worden in het Besluit, ten behoeve van de borging van publieke belangen, minimum gegarandeerde capaciteitsniveaus aangegeven voor deelmarkten.

Instrumenten

Om te komen tot non-discriminatoire verdeling van de capaciteit zijn de volgende instrumenten van belang:

1. *Netverklaring*: jaarlijks wordt door de beheerder, na overleg met betrokken gerechtigden de netverklaring opgesteld die informatie bevat over de functionaliteit en beschikbaarheid van de voor spoorwegondernemingen beschikbare infrastructuur, voorwaarden voor toegang tot de infrastructuur, voorschriften en criteria voor capaciteitstoewijzing en de tarieven van de gebruiksvergoedingen en de tarifieringbeginselen.
2. *Kaderovereenkomst*: de Spoorwegwet biedt de mogelijkheid (art. 6o) om een kaderovereenkomst te sluiten, waarin kenmerken worden opgenomen van de infrastructuurcapaciteit die door de aanvrager is aangevraagd en die hem wordt aangeboden voor een termijn van meer dan een jaar. Deze meerjarige overeenkomst biedt de gerechtigde zekerheid, al moet de markttoegang voor andere aanvragers wel mogelijk blijven. Tot op heden zijn in Nederland geen kaderovereenkomsten afgesloten.
3. *Toegangsovereenkomst*: voor de toewijzing van infrastructuurcapaciteit ziet de toegangsovereenkomst ondermeer toe op de jaarlijkse verdeling van paden in de dienstregeling.
4. *Proces van capaciteitsverdeling*: Conform de Spoorwegwet en het Besluit capaciteitsverdeling bestaat het proces van verdeling van capaciteit uit een aantal stappen die moeten worden doorlopen om te komen tot verdeling van de capaciteit tussen vervoerders en ten behoeve van onderhoud. Voorafgaand aan deze stappen vinden twee processen plaats: het vaststellen van basisuurpatronen (BUP) in een zogenaamd BUP-overleg en het bepalen van de benodigde capaciteit voor het onderhoudsrooster en voor geplande werkzaamheden aan of nabij de infrastructuur.
5. *Capaciteit voor onderhoud*: Het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur regelt dat de benodigde capaciteit voor geplande buitendienststellingen van de hoofdspoorwegen ten behoeve van werkzaamheden aan of nabij de hoofdspoorwegen, of benodigde capaciteit voor het door de beheerder op te stellen onderhoudsrooster, bij de capaciteitsverdelingsprocedure voor de normale dienstregeling wordt verdeeld.
6. *Overbelastverklaring*. Indien de beheerder heeft geconstateerd dat er geen overeenstemming kan worden bereikt tijdens de coördinatie ten aanzien van concurrerende capaciteitsaanvragen én de betrokken gerechtigden geen bevredigend resultaat hebben bereikt tijdens een verhoging van de gebruiksvergoeding (optie in het proces) zoals bedoeld in de Spoorwegwet (art 62), dan wordt de betreffende infrastructuur *overbelast* verklaard. Als de bewuste infrastructuur overbelast is verklaard, analyseert ProRail de situatie op die baanvakken en legt de onderzoeksresultaten vast in een capaciteitsanalyse. Afhankelijk van de besluitvorming betreffende een capaciteitsanalyse, volgt een nader onderzoek naar kansrijke mogelijkheden om de capaciteit van het baanvak te vergroten. De resultaten worden vastgelegd in een capaciteitsvergrotingsplan waarin zowel conventionele als innovatieve oplossingen worden onderzocht.

Prioritering vervoer en onderhoud na overbelastingverklaring

De richtlijn geeft aan dat er in de situatie van overbelaste infrastructuur prioriteringscriteria mogen worden toegepast die op maatschappelijk belang zijn gebaseerd. Hierbij wordt aangesloten bij de prioriteringsvolgorde van marktsegmenten uit het Interim-besluit capaciteitstoewijzing spoorwegen.

Conform het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorwegen (art 9) dient prioriteit aan de door de beheerder benodigde capaciteit voor onderhoud te worden toegekend, indien de

beheerder tot het gebruiken van deze capaciteit genoodzaakt is vanwege bij of krachtens wettelijke bepalingen gestelde eisen, of de bedrijfseconomische gevolgen bij niet toekennen van prioriteit voor de beheerder nadelig zijn ten opzichte van de bedrijfseconomische gevolgen van de betrokken gerechtigde bij deze prioriteitsvolgorde. Er wordt prioriteit toegekend aan capaciteitsaanvragen met betrekking tot personenvervoer in de spits indien deze concurreren met benodigde capaciteit voor het door de beheerder op te stellen onderhoudsrooster.

Geschilbeslechting

Er is door ProRail een geschillenregeling ingesteld die binnen tien dagen tot uitsluitel moet leiden, niet zijnde de klachtprocedure bij de toezichthouder of een andere bestaande beroepsprocedure. De directeur ProRail Capaciteitsmanagement fungeerde in de evaluatieperiode als voorzitter van de geschillencommissie. Het is de intentie van ProRail deze oplossing voor geschilsituaties waarin ProRail zelf optreedt als vrager van onderhouds capaciteit in de toekomst door een andere voorzitter te laten leiden. Alle deelnemers zijn aan de eenmaal gekozen procedure gebonden. Het ambtshalve of op verzoek (klacht) toetsen van de netverklaring valt onder de bevoegdheid van de NMa. De NMa kan de geschillenregeling toetsen en daarnaast ook tijdens en na een uiteindelijke capaciteitsverdeling toetsen of de procedure goed is gevolgd. De NMa kan er op toezien dat de vastgelegde aanpak eerlijk, non-discriminatoir en in overeenstemming is met de mededingingsregels. Daarnaast kunnen gerechtigden een geschil over capaciteitsverdeling indienen bij de NMa.

4.2.2 Analyse: Infrastructuur en capaciteitsverdeling

Een beschouwing van de prestaties die de verschillende partijen individueel en gezamenlijk leveren op het spoor kan niet los worden gezien van de omvang en kwaliteit van de spoorinfrastructuur. Bij ruime en kwalitatief hoogwaardige capaciteit kunnen uiteraard betere prestaties geleverd worden dan in geval van krapte en achterstallig onderhoud. Ook geldt dat de capaciteitsverdeling in het eerste geval beduidend eenvoudiger zal zijn dan in het laatste geval.

De commissie constateert dat alle partijen aangeven dat in de afgelopen jaren sprake is geweest van toenemende drukte op het spoor en dat de kwaliteit van het spoor op een aantal trajecten beperkingen oplevert, die ten koste gaan van de snelheid en de betrouwbaarheid van het vervoer.

De toenemende drukte op het spoor is het gevolg van twee ontwikkelingen. De eerste is de snelle groei van zowel het personenvervoer als het goederenvervoer in de periode 2005-2008. Deze ontwikkeling hangt deels samen met het gunstige economische tij in deze periode, maar de toenemende dynamiek op de spoormarkt waar steeds meer partijen actief zijn en waar nieuwe vervoersconcepten zijn ontwikkeld, heeft hieraan ongetwijfeld ook bijgedragen.

De tweede oorzaak van toenemende drukte en krapte op de spoormarkt, ligt bij regelgeving op het gebied van veiligheid en milieu. Zo impliceert onderhoud vandaag de dag dikwijls buiten gebruikstelling van het spoor om de veiligheid van baanvakwerkers te garanderen. Dit levert positieve effecten op voor de veiligheid, maar beperkt uiteraard de effectieve vervoerscapaciteit. Andere eisen op het gebied van veiligheid en milieu kunnen daarop eveneens beperkende effecten hebben. Ook de inhaalslag die de afgelopen jaren op het gebied van achterstallig onderhoud heeft plaats gevonden heeft effect gehad op

de voor vervoer beschikbare capaciteit. De commissie constateert dat de knelpunten zich tot nu toe concentreren op klein aantal plaatsen en tijdstippen. Er heeft geen grote afwijking van capaciteitsaanvragen plaatsgevonden. Wel veronderstelt de commissie enige mate van anticiperend gedrag van aanvragers van capaciteit waarbij partijen al rekening houden met de inrichting van de regelgeving en de hierin opgenomen prioriteitstelling.

Tegenover de snel groeiende vraag kan nieuw aanbod van infrastructuur voor evenwicht zorgen. Op de korte termijn is dit niet geheel mogelijk gebleken zodat de krapte is toegevoegd. Op termijn kan een volledig benutbare Betuweroute belangrijke capaciteit toevoegen en zullen ook andere investeringen het aanbod verhogen. Maar het toevoegen van significante hoeveelheid nieuwe infrastructuur is, zoals eerder vermeld, een langdurig en kostbaar proces. Daarnaast kunnen maatregelen worden genomen die de effectieve capaciteit van het bestaande netwerk verhogen. Slimmere logistiek bij de dienstregelingen, aanpassing van verouderde regelgeving, nieuwe veiligheidssystemen en Europese harmonisatie (voor internationale verbindingen) zijn hiervan voorbeelden die tijdens de visitatiegesprekken aan de orde zijn geweest. Sommige zaken kunnen op korte termijn mogelijkheden bieden, andere zijn zaken van langere adem.

De kern waar het hier om gaat is dat het spoorsysteem in de jaren na introductie van de Spoorwegwet met groeiende krapte is geconfronteerd. Er is meer inventiviteit nodig geweest om de hieruit resulterende spanning in goede banen te leiden. De commissie constateert dat ondanks de soms zeer kritische geluiden van de zijde van goederenvervoerders, regionale personenvervoerders en – inzake de prioriteitstelling rond het onderhoud – NS, het systeem van capaciteitsverdeling er tot nu toe niettemin in is geslaagd om belangrijke groei te realiseren en een groot aantal wensen van vervoerders te honoreren.

Hoe moet de kritiek van partijen op de capaciteitsverdeling dan worden geplaatst?

De bevindingen van de commissie hieromtrent zijn de volgende.

- Bij schaarse capaciteit zullen er altijd partijen zijn die hun wensen niet volledig gehonoreerd zien.
- Cultuurverschillen en verschillen in percepties en informatie tussen de gevestigde organisaties en de nieuwkomers hebben – in combinatie met communicatieproblemen – ervoor gezorgd dat de gevoelswaarde van conflicten gemiddeld groter was dan de materiele betekenis ervan.
- De vormgeving van het capaciteitsverdelingsproces en inrichting van de AmvB-Capaciteitverdeling kan een pragmatische, creatieve en compromisgerichte oplossing van schaarste problemen in de weg staan.
- Het heeft – in ieder geval tot voor kort – ontbroken aan voldoende transparantie bij de motivering van capaciteitsafwegingen rond vervoer en onderhoud.

Een nadere blik op deze bevindingen is noodzakelijk omdat de commissie verwacht dat continuering van de groei op bepaalde tijdstippen en plaatsen steeds nadrukkelijker tot schaarste zal leiden. Hierdoor zal capaciteitverdeling in de komende jaren een nog kritischer proces worden.

Bij de **cultuurverschillen** kan in de eerste plaats worden gedacht aan de goederenvervoerders en regionale personenvervoerders enerzijds en ProRail aan de andere kant. Deze marktpartijen zijn overwegend te kenmerken als 'mean and lean': ze hebben krappe personeelsbezettingen met zo min mogelijk overhead en zijn gewend om snel en

pragmatisch zaken te doen. Maar er zijn ook verschillen tussen personenvervoerders en goederenvervoerders. De laatste groep werkt vaak met korte termijn planningen en last-minute klantvragen en het personenvervoer rijdt in vaste patronen.

ProRail daarentegen is in eerste aanleg op de politiek gericht (geweest) en kent een grote, vrij formele organisatie die overwegend procedureel is ingesteld. Dit levert een groot contrast op, waar een flink aantal klachten op is terug te voeren. Deze klachten van de marktpartijen variëren van moeilijk leesbare netverklaringen en andere officiële stukken van ProRail, erg veel overleg in de BUP (basisuurpatroon)fase, vergaderingen en bijeenkomsten zonder veel rendement tot trage en onduidelijke besluitvorming.

Tussen NS en ProRail speelt dit probleem veel minder. NS is een grote en zeer deskundige partij, die van oudsher ook op de politiek gericht is en uitstekend de weg kan vinden naar ProRail of desgewenst naar de politiek. Veel personeel van ProRail maakte vroeger onderdeel uit van het NS concern. Men kent elkaar en weet elkaar te vinden. ProRail heeft daarnaast ook behoefte aan de deskundige inbreng van NS die tenslotte het leeuwendeel van het spoorvervoer voor haar rekening neemt.

Deze situatie draagt bij de marktpartijen weer bij aan een gevoel op afstand te worden gezet en aan het beeld van de machtige driehoek (VenW, NS, ProRail), waarbij de kleinere marktpartijen maar weinig in de melk te brokkelen hebben. Als de communicatie van en met ProRail vervolgens te wensen over laat, dan is er al snel sprake van ontevredenheid.

De commissie constateert dat, in afwijking van de zelfevaluatierapporten, vrijwel alle partijen aangeven dat er op het punt van communicatie sedert enkele maanden sprake is van een positieve ontwikkeling. Marktpartijen hebben kennelijk moeten wennen aan het feit dat ProRail nu eenmaal gebonden is aan nogal wat regels en procedures en ProRail heeft zich erop moeten instellen dat deze marktpartijen klanten zijn, die zo goed mogelijk bediend moeten worden: kijken naar de klant, in plaats van primair naar Den Haag. Dit vereist een cultuuromslag bij ProRail, waarvan de commissie, zowel uit eigen waarneming als uit de recente oordelen van partijen, constateert dat die gaande is. In de gesprekken die de commissie voerde met verschillende geledingen van ProRail is gebleken dat men zich bewust is van de noodzaak tot verbetering. Deze cultuuromslag is ook hard nodig en dient naar het oordeel van de commissie met kracht te worden voortgezet.

Een ontwikkeling van ProRail in de richting van een pragmatische en inventieve capaciteitsmanager wordt naar het oordeel van de commissie onnodig bemoeilijkt door de systematiek van de **AmvB-Capaciteit** die prioriteert op basis van type vervoer in geval van een overbelastverklaring. Dit leidt ertoe dat een bepaald type vervoer altijd voorrang krijgt als er sprake is van een conflict waarin partijen niet willen bewegen. De partij die het hoogst op de prioriteitenlijst staat weet op voorhand dat zij het pleit zal winnen. Dit levert, zoals onder meer door de NMa is aangegeven, voor die partij geen optimale prikkels op om concessies te doen en om er in redelijkheid samen met een ander uit te komen. Door beide partijen een beetje te laten inschikken kunnen soms veel betere oplossingen ontstaan, dan wanneer een van de claims volledig moet worden gehonoreerd. Juist in geval van een conflict kan een inventieve capaciteitsmanager zijn meerwaarde tonen, maar ProRail kan hier alleen handelen als de volgens de AMvB prioritaire partij hier mee instemt.

De opzet van de AMvB is het gevolg van het één op één doorvertalen van algemene vervoerswaarde naar specifieke situaties. In algemene zin mag worden aangenomen dat beperkingen van mogelijkheden voor stadsgewestelijk vervoer met grote aantallen reizigers meer schade veroorzaakt dan beperkingen van regionaal vervoer. Hiermee is

echter niet gezegd dat iedere beperking van stadsgewestelijk vervoer – hoe klein van omvang ook – meer schade veroorzaakt dan beperking van regionaal vervoer – hoe groot van omvang ook. Als een regionale vervoerder tegen flinke boeteclausules en serieuze reputatieschade oploopt, die door een kleine tegemoetkoming van een andere vervoerder is te verhelpen, dan zou een dergelijke oplossing door de capaciteitsmanager moeten kunnen worden afgedwongen. Hetzelfde geldt overigens voor goederenvervoer dat in haar mogelijkheden wordt beperkt bij bijvoorbeeld een ruime interpretatie van het begrip stadsgewestelijk vervoer. Omgekeerd zou de capaciteitsmanager tot een andere afweging moeten kunnen komen als blijkt dat een op het eerste gezicht kleine aanpassing van NS uiteindelijk toch grote gevolgen voor de kwaliteit van de dienstregeling blijkt te hebben. Waar het in de kern om gaat, is dat de capaciteitsmanager een belangenafweging kan maken op grond van de effecten voor betrokken partijen en daarbij ook slimme compromissen weet te realiseren.

Dit kan worden bereikt door in de AMvB algemene criteria op te nemen, waaraan ProRail in geval van conflictsituaties moet toetsen in plaats van vervoertypen te prioriteren. Bij dergelijke criteria kan ten eerste worden gedacht aan een belangenafweging op bedrijfs-economisch gebied en voor zover daar niet al in begrepen de (aanvullende) gevolgen voor de kwaliteit en betrouwbaarheid van de dienstverlening aan reizigers en verladers. Ook bij de capaciteitsaanwending tussen vervoer en onderhoud zouden maatschappelijke kosten-baten afwegingen gehanteerd kunnen worden, waarmee keuzen transparant worden onderbouwd. De grotere beleidsruimte die ProRail op deze wijze verkrijgt, vraagt vervolgens ook weer om de juiste 'checks and balances' in de vorm van goede en snelle beroepsmogelijkheden bij de NMa.

Een ander voordeel van een meer inhoudelijke rol van ProRail bij de beslissing omtrent conflicterende claims op de capaciteit, is dat partijen vaker om de tafel moeten om er samen uit te komen. Goede en eerlijke compromissen dragen bij aan het onderling vertrouwen en zullen het beeld wegnemen dat NS hier altijd een streep voor heeft. De commissie is ook van mening dat bij een verdere discussie over verandering in de werkwijze van de AMvB ook de rol van NSR Lokaal Plan moet worden betrokken omdat ook via deze organisatie een deel van de capaciteitverdeling plaatsvindt.

De commissie constateert dat de formele processtap van de **netverklaring** door de marktpartijen verschillend wordt beoordeeld. Vooral de goederenvervoerders zien in dit document het startpunt van een onderhandelingsproces. De status van de netverklaring wordt echter door ProRail uitgelegd als de opsomming van de beschikbare capaciteit en de condities waaronder deze beschikbaar komt. In dit verband constateert de commissie dat veel partijen nogal sceptisch reageren op de mogelijkheid om door middel van het leveren van commentaar op de concept-netverklaring bij te dragen aan het uiteindelijke document. De ervaring van de afgelopen jaren laat, aldus partijen, zien dat met dit commentaar of weinig wordt gedaan door ProRail of dat mutaties in de netverklaring niet zijn te relateren aan door partijen ingebracht commentaar. Ook het instrument 'kaderovereenkomst', waarmee meerjarige afspraken worden gemaakt, wordt door ProRail niet in de sector ingezet. De commissie constateert voorts dat tot voor kort geen gebruik is gemaakt van tarifiering als instrument om de allocatie van schaarse capaciteit te verbeteren. Daarmee is een in potentie goed – aanvullend – instrument voor capaciteitsmanagement lange tijd onbenut gebleven en zijn op sommige punten fricties tussen partijen opgeroepen die met een

goede prijsstelling hadden kunnen worden voorkomen. Het gaat hier in het bijzonder om partijen die capaciteit aanvragen en deze achteraf niet blijken te gebruiken. Andere partijen die deze capaciteit graag hadden willen benutten, voelen zich hierdoor (onnodig) tekort gedaan. De goederenvervoerders zitten met het probleem dat ze van tevoren niet altijd kunnen voorspellen wanneer ze welke paden nodig hebben. Dit hangt af van verladers en allerlei logistieke aspecten waarmee deze van doen hebben. Onder die omstandigheden claimen de individuele goederenvervoerders liefst zoveel mogelijk capaciteit, aangezien hen dat de gewenste flexibiliteit oplevert. Vanuit een maatschappelijk optimale benutting van het vervoer is het onbenut laten van de beschikbare treinpaden echter onwenselijk. ProRail heeft hierop recent gereageerd door het tariefinstrument te hanteren. Partijen die toegewezen capaciteit niet gebruiken, moeten hiervoor nu toch betalen. Als deze partijen hun claim op de capaciteit echter tijdig loslaten – en daarmee de capaciteit weer tijdig beschikbaar maken voor andere vervoerders of voor onderhoud – kan deze betaling volledig of – bij wat latere teruggave – deels worden vermeden. Zo worden partijen in het goederenvervoer via het prijsmechanisme gestimuleerd om efficiënter om te gaan met hun vraag naar capaciteit. De commissie is van oordeel dat het de moeite waard is te bezien of een dergelijke regulerende inzet van het prijsmechanisme bredere toepassing verdient en met name ook ingezet kan worden om de allocatie van vervoer over verschillende baanvakken op verschillende uren (beprijzen naar tijd en plaats) te verbeteren.

Ook met betrekking tot de **capaciteitsafwegingen tussen vervoer en onderhoud** zijn de nodige klachten geuit. Deze komen uit verschillende richtingen en staan deels haaks op elkaar. Het meest prominent zijn de klachten dat ProRail teveel beslag legt op capaciteit ten behoeve van onderhoud. NS wijst met enige nadruk op dit punt. NS heeft – zoals hierboven uiteengezet – een zeer sterke positie bij conflicten die betrekking hebben op vervoer-vervoer, maar dit ligt anders bij de afweging vervoer-onderhoud. NS vindt dat er teveel onderhoud overdag plaatsvindt en in te ruime vensters. NS vindt dat ProRail daarbij het onderhoud teveel prioriteit geeft.

De goederenvervoerders die veel nachtpaden gebruiken zijn daarentegen van oordeel dat er teveel en te ruime nachtvensters zijn. De aannemers zijn juist van oordeel dat de vensters te krap zijn; het onderhoud zou naar hun opvatting veel efficiënter en daarmee goedkoper kunnen plaatsvinden als de vensters wat ruimer zouden zijn. Ook kost het moeite om personeel bereid te vinden om veel in weekenden en nachtelijke uren te werken. De aannemers wijzen daarnaast ook op het gebrek aan overleg om met name 's nachts als er beperkt vervoer mogelijk is tot slimme oplossingen te komen, zodat vervoer en onderhoud beter kunnen worden gecombineerd. De goederenvervoerders delen deze visie van de aannemers: ook zij denken dat er veel creatievere oplossingen zijn om onderhoud en vervoer in de nacht beter te combineren. Tenslotte zijn er ook nog klachten dat er op specifieke trajecten te weinig onderhoud plaatsvindt, zoals door regionale personenvervoerders soms is aangegeven.

Het is uiteraard niet eenvoudig om bij al deze tegengestelde geluiden een algemene conclusie te trekken. Het algemene beeld dat wel enigszins opdoemt is dat alle vervoerders graag een goede kwaliteit infrastructuur willen, maar het liefste zien dat de capaciteitsbeperkingen die dit oplevert bij andere partijen komen te liggen. Zo hikken de goederenvervoerders tegen de nachtelijke beperkingen aan en NS juist tegen het onderhoud overdag. Vervoerders willen graag korte vensters voor onderhoud, aannemers willen juist langere vensters. De commissie heeft geen aanwijzingen gevonden die wijzen in de richting van een probleem van belangenverstrengeling in de taken van ProRail. De suggestie

van belangenconflicten wordt gewekt in de zelfevaluatie van NS, waar gesproken wordt over 'dubbele petten' en ook andere vervoerders maken wel opmerkingen in deze richting. Hier moeten naar het oordeel van de commissie twee kwesties uit elkaar worden gehouden. De eerste betreft de feitelijke vaststelling dat ProRail twee functies combineert en dat tussen die twee functies een samenhang bestaat, namelijk dat onderhoud ook capaciteitsvraag impliceert. De tweede kwestie is of deze combinatie van functies tot daadwerkelijke belangenverstrengeling leidt. De commissie heeft hiervoor in de zelfevaluaties geen onderbouwing aangetroffen en ziet ook anderszins geen duidelijke aanwijzing. Dat neemt niet weg dat er uiteraard sprake is van situaties waarin partijen van mening verschillen over de uitkomsten van het proces van capaciteitsverdeling en elkaar hierop aanspreken. Uit de feitelijke etmaalverdeling van het onderhoud blijkt evenmin een oriëntatie in de richting van kostenminimalisatie van onderhoud ten koste van vervoer: er vindt veel onderhoud plaats in de nacht en de weekenden waarvoor kostentoeslagen moeten worden betaald. Ten slotte moet worden bedacht dat onderhoud en vervoer geen louter concurrerende activiteiten zijn. Goed onderhoud is immers van belang voor de (toekomstige) kwaliteit van het vervoer.

De commissie constateert echter wel dat er tekortkomingen zijn in het *proces* rond de capaciteitsafweging vervoer en onderhoud. Zo zijn de keuzes rond onderhoud en vervoer door ProRail niet altijd voldoende transparant gemaakt en is er te spaarzaam operationeel overleg tussen vervoerders, aannemers en verkeersleiding geweest om tot soepele oplossingen te komen. Net als bij de afweging vervoer-vervoer, zouden ook hier heldere criteria moeten worden gehanteerd die tot een transparante, inhoudelijke afweging leiden. In een dergelijke benadering kunnen ook de goederenvervoerders en aannemers hun plannen voor slimme combinaties van onderhoud en vervoer neerleggen. De gevolgen hiervan voor verschillende partijen kunnen door ProRail in kaart worden gebracht en in een transparante belangenafweging worden gezien. Indien vervoerders van oordeel zijn dat geen adequate belangenafweging heeft plaatsgevonden, zou bij de NMa een effectieve arbitrage mogelijk moeten zijn. De NMa kan er dan op toezien dat ProRail evenwichtige belangenafwegingen maakt en indien nodig ingrijpen. Deze gang van zaken is al mogelijk binnen de vigerende wetgeving. Het is derhalve de transparantie van het proces en het zichtbaar maken van de (bedrijfseconomische) gevolgen van keuzen tussen onderhoud en vervoer waar een verbeterslag door ProRail kan worden gemaakt en een actieve toetsing door de NMa op kan worden toegepast.

Tenslotte moet worden bedacht dat hoe het systeem van capaciteitsverdeling ook wordt ingericht, er bij schaarse capaciteit altijd **conflicten** zullen zijn. Dit is onvermijdelijk. De commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat sommige problemen door partijen in de zelfevaluaties wel erg zwaar zijn neergezet. Hierbij lijken emoties – soms van ervaringen die al wat gedateerd zijn – een rol te spelen en ook valt niet uit te sluiten dat het in de perceptie van partijen tactisch nuttig wordt geacht om zaken 'stevig neer te zetten'. In de gesprekken die met partijen zijn gevoerd heeft de commissie kunnen constateren dat de genoemde problemen bestaan, maar bij navraag hebben alle partijen nuanceringen aangebracht, waarbij in het bijzonder werd onderkend dat ProRail zich in de juiste richting ontwikkelt, al zou het voor de marktpartijen allemaal wel een stuk sneller mogen gaan.

4.3 Thema: Toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur

4.3.1 Inleiding

Een van de doelen van de Spoorwegwet (art. 27) is het realiseren van non-discriminatoire toegang van spoorwegondernemingen tot de hoofdspoorwegen. Richtlijnen 91/440/EEG beoogt aldus de efficiency van het spoor en de concurrentie om en op het spoor te vergroten. Twee aspecten worden hierbij onderscheiden: enerzijds de eisen aan vergunningen voor toetreding (waarop IVW toeziet) en anderzijds de toegang tot de infrastructuur zodra men over een vergunning beschikt (waarop de NMa Vervoerkamer toeziet).

Om tot de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur toegelaten te worden, moet een spoorwegonderneming over een *bedrijfsvergunning* beschikken, afgegeven door IVW. Deze bedrijfsvergunning regelt de toegang tot het beroep van spoorwegondernemer en wordt verstrekt wanneer is voldaan aan de vereisten van goede naam, financiële draagkracht, beroepsbekwaamheid en dekking van de uit wettelijke aansprakelijkheid voortvloeiende risico's (verzekeringsplicht art. 55 Spoorwegwet). Een ondernemer moet daarbij beschikken over:

- *een veiligheidsattest*. IVW verleent een veiligheidsattest indien de aanvrager van een bedrijfsvergunning aantoont bij het voorgenomen gebruik van de spoorweg te kunnen voldoen aan de gestelde voorschriften en over een adequaat veiligheidssysteem beschikt (art 32 Spoorwegwet).
- *toegelaten voertuigen*. De verkrijgbaarheid van materieel is een belangrijk aandachtspunt bij de decentralisatie van contractsector treindiensten. De toelating van materieel is opgehangen aan gebruik, compatibiliteit en interoperabiliteit van spoorvoertuigen, geregeld in art 36 – 48 van de Spoorwegwet.
- *gekwalificeerd personeel*. Voor vervoersbedrijven betreft dit veiligheidspersoneel. De Spoorwegwet stelt speciale regels voor personeel met een veiligheidsfunctie. Zij dienen te beschikken over een certificaat van bekwaamheid en een verklaring van medische en psychologische geschiktheid. Certificering vindt plaats op grond van het Besluit spoorwegpersoneel en de Regeling spoorwegpersoneel.

Wanneer een spoorwegondernemer aan al deze voorwaarden voldoet, kan in principe met de infrastructuurbeheerder ProRail een *Toegangsovereenkomst* worden gesloten. Deze geeft de spoorwegonderneming toegang tot een specifiek deel van de hoofdspoorweginfrastructuur, inclusief onderhouds-, was- en tankplaatsen, stations e.a. Een personenvervoerbedrijf moet daarbij wel over een concessie beschikken voor openbaar personenvervoer.

4.3.2 Analyse: Toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur

Een belangrijk doel van de spoorwegwetgeving en de daaraan voorafgaande stappen tot wijziging van het spoorsysteem betreft het introduceren van marktwerking. Door het stimuleren van meer aanbieders van vervoersdiensten op en om het spoor wordt getracht de prijs/kwaliteitsverhouding van het spoorproduct te verbeteren.

Een eerste constatering die kan worden gedaan, is dat er een belangrijk verschil is in termen van toetredingsmogelijkheden voor goederenvervoerders en personenvervoerders.

Voor het goederenvervoer geldt dat er sprake is van vrije toetreding. Goederenvervoerders concurreren om lading van verladers en expediteurs en dus *op* het spoor. Verladers zijn vrij in hun keuze en zullen op basis van prijs/kwaliteitsafwegingen de partij en de modaliteit kiezen die hen het beste kan bedienen. De gehele markt voor goederenvervoer is opengesteld voor concurrentie. Bij het personenvervoer kunnen nieuwe aanbieders zich tot nu toe alleen richten op vervoer buiten het zogenaamde hoofdrailnet dat onderhands is gegund aan NS. Daarmee is ongeveer 10% van de markt voor personenvervoer opengesteld voor concurrentie. Het betreft hier naast regionaal personenvervoer, ook een klein gedeelte van het stadsgewestelijk personenvervoer middels zogenaamde 'light rail'. Deze partijen concurreren niet *op* het spoor, maar *om* het spoor via aanbestedingen. De partijen die de beste prijs/kwaliteitsverhouding bieden zullen het meerjarige contract winnen en vervolgens het vervoer gaan organiseren.

In de tweede plaats constateert de commissie dat het nieuwe spoorstelsel en de wetgeving die vanaf 2005 van kracht is, daar waar concurrentie mogelijk is gemaakt, er ook toe heeft geleid dat een flink aantal nieuwe partijen is toegetreden tot de markt. Het stelsel heeft met andere woorden – met uitzondering van het hoofdrailnet van NS – geen prohibitief hoge toetredingsbarrières opgeroepen. Daarmee is evenwel nog niet gezegd dat er geen belemmeringen zijn (geweest) die toetreding bemoeilijken. De goederenvervoerders, de regionale personenvervoerders, de provincies (als concessieverleners) en de NMa hebben gewezen op diverse problemen waarmee nieuwe partijen op het spoor – ook nog meerdere jaren na toetreding – worden geconfronteerd. In het algemeen hangen de mogelijkheden voor nieuwe aanbieders op het spoor af van de wijze waarop en de kosten waartegen toetreding mogelijk is. Deze kwesties worden hieronder verder uitgewerkt.

Toelating tot het spoor vraagt tijd en investeringen

De nieuwe marktpartijen die zelfstudies hebben verricht, zijn uiteraard allemaal toegelaten tot het spoor. Zij geven echter ook aan dat het voldoen aan de eisen om te kunnen toetreden doorgaans nogal wat tijd en kosten met zich meebrengt. Het gaat hierbij overigens niet zozeer om een vergunning om als spoorwegonderneming te mogen worden aangemerkt, maar veeleer om te kunnen voldoen aan de diverse eisen die nodig zijn om vervolgens daadwerkelijk vervoersdiensten over het net te mogen verrichten en in staat te zijn op een aanbesteding van een vervoerconcessie in te schrijven. Deze eisen hebben zowel betrekking op materieel en personeel als zaken zoals het hebben van een juiste verzekering. Nieuwkomers op het spoor hebben vrijwel zonder uitzondering aangegeven de nodige problemen te hebben ondervonden met het tijdig en tegen redelijke kosten kunnen verkrijgen van de nodige vergunningen en veiligheidsattesten. Partijen erkennen alle de noodzaak van een goede borging van de veiligheid op het spoor, maar wijzen op drie type problemen.

- Partijen als IVW en ProRail zijn in deze kwesties van oorsprong sterk gericht op de praktijk van NS. Veel van de interne regels en gebruiken van NS zijn in het nieuwe stelsel geformaliseerd in algemene regels die voor alle partijen gelden, terwijl voor sommigen de situaties soms anders liggen. Zo zijn er nieuwe vervoerders met sterke internationale wortels. Deze willen materieel inzetten dat ook elders in Europa wordt ingezet en daar reeds is gecertificeerd, maar als dit materieel nog niet in Nederland rijdt, moeten er uitgebreide procedures worden doorlopen, terwijl alle informatie over het materieel reeds beschikbaar is.

- Partijen geven aan dat ze het gevoel hebben dat door de formele opstelling van IVW en ProRail het verkrijgen van vergunningen, attesten en inzetcertificaten lang duurt, wat soms flinke negatieve bedrijfseconomische gevolgen heeft in verband met de latere toelating van nieuw materieel en personeel.
- Partijen zijn soms afhankelijk van andere vervoerders, in veel gevallen NS, voor het verkrijgen van wegbekendheid. Dit speelt bijvoorbeeld bij het realiseren van inwerkuren op nieuwe trajecten, die het personeel moet maken om de vereiste bevoegdheid te verkrijgen. Als deze medewerking een tijd op zich laat wachten, komen de partijen in problemen met de afspraken die zij moeten nakomen.

Bij de beschouwing van deze problemen moet worden bedacht dat de nieuwkomers een bijzondere markt hebben betreden. In het algemeen hebben nieuwkomers op een markt te maken met zekere obstakels die gevestigde ondernemingen niet hebben. Dit is lastig, maar is inherent aan het betreden van een nieuwe markt. In de spoormarkt ligt de situatie echter gecompliceerder. Dit komt doordat de belangrijkste productiemiddelen aanvaankelijk allemaal in handen waren van NS. Het eenvoudig weggopen van personeel bij NS was en is tot op de dag van vandaag geen reële mogelijkheid. De arbeidsvoorwaarden die NS in een afgeschermd markt kan bieden liggen hoger dan wat de nieuwkomers in een competitieve markt (kunnen) bieden. De nieuwe partijen hebben zelf personeel moeten opleiden en men was ook deels aangewezen op materieel dat soms van ver moest komen. Het is in dit licht begrijpelijk dat de eisen en als onnodig lang ervaren procedures als extra zwaar en soms als onrechtvaardig werden beschouwd.

De commissie constateert dat er op een aantal belangrijke punten wel aandacht is geweest voor nieuwe partijen in het systeem, maar dat de mogelijkheden voor aanbieders op deze bijzondere markt groter hadden kunnen zijn. De grote verschillen tussen NS – die over een grote ervaring, expertise en menskracht beschikt – en de nieuwe vervoerders – met hun krappe personeelsbezetting en heel andere cultuur en wijze van denken – lijkt zeker in het begin niet voldoende te zijn onderkend. De commissie heeft ook weinig voorbeelden aangetroffen van bijzondere ondersteuning om de bijzondere problemen van de nieuwe marktpartijen te verminderen. De regionale personenvervoerders geven aan dat ook een rol gespeeld heeft dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat hier slechts een beperkte rol voor zichzelf zag weggelegd. Het vervoer was immers gedecentraliseerd en daarmee waren verantwoordelijkheden overgegaan naar de decentrale overheden (provincies en stadsregio's). Deze overheden waren echter net als de vervoerders in het begin nieuwkomers op de spoormarkt. Zo moesten nieuwe vervoerders en nieuwe vervoersautoriteiten hun weg vinden binnen een systeem met krachtige gevestigde partijen.

De commissie constateert in het verlengde van het bovenstaande dat tijd in het voordeel van het nieuwe spoorstelsel werkt. Bestaande partijen als IVW en ProRail hebben ervaring opgedaan met de nieuwe klanten en hun omgeving. Aan de andere kant hebben de nieuwe vervoerders leergeld betaald en weten zij beter de weg te vinden dan voorheen. Ook rond de beschikbaarheid van productiemiddelen, in het bijzonder bij het materieel waar leasebedrijven aan belang hebben gewonnen, is de situatie in het algemeen beter dan voorheen, al zijn er volgens regionale personenvervoerders nog steeds problemen met het verkrijgen van tijdelijk materieel.

De commissie ziet twee lijnen waarlangs mogelijk additionele verbetering bereikt kan worden. De eerste ligt bij ProRail en IVW. Overwogen zou kunnen worden om tijdelijk een ondersteuningsbeleid te voeren voor echte nieuwkomers op het spoor. Om zo snel mogelijk een level playing field te krijgen zouden tijdelijke extra inspanningen om deze partijen te adviseren en de procedures zo kort mogelijk te houden, te rechtvaardigen zijn. IVW heeft aangegeven dat zij als toezichthouder niet tevens de rol van adviseur wil innemen. Structureel lijkt dit inderdaad een transparante koers, maar voor nieuwkomers zou tijdelijke extra ondersteuning (in de zin van advisering) naar het oordeel van de commissie niet in strijd hoeven zijn met dit uitgangspunt.

De tweede mogelijkheid voor verbetering ligt bij regionale overheden en regionale vervoerders. Deze zouden zich beter dan in het verleden vooraf kunnen vergewissen van vereiste doorlooptijden van vergunningen en attesten. Zo wordt voorkomen dat contractuele bepalingen worden opgenomen in concessies, die qua ambitieniveau niet verenigbaar zijn met noodzakelijk te doorlopen procedures. Partijen als ProRail en IVW moeten dan ook bereid zijn om hier echt mee te denken en een voor alle partijen zo goed mogelijk resultaat te realiseren. Los hiervan is het zaak dat beide organisaties alert zijn op mogelijkheden van inkorten van proceduretijden.

4.4 Thema: Stations en bijzondere bijkomende diensten en voorzieningen

4.4.1 Inleiding

Naast de primaire infrastructuur is er een groot aantal andere functies dat het spoorproduct bepaalt en onlosmakelijk verbonden is met het primaire proces van het verplaatsen van personen en goederen per spoor. Deze secundaire voorzieningen zijn maar gedeeltelijk beschreven in het wettelijk kader. Hierbij maakt de commissie onderscheid tussen de stations en de bijkomende diensten en voorzieningen.

Stations

Stations hebben twee soorten functies, vervoergerelateerde ofwel publieke functies (zoals perrons, treinaanwijzers, liften) en commerciële functies (zoals winkels, stationsrestauratie en kantoren). De ruimtes binnen de stations met een publieke (transfer)functie worden door ProRail beheerd, die hiervoor met NS een 10-jarig contract heeft afgesloten. De toegang tot deze publieke ruimtes is geregeld in de Spoorwegwet. Voor de ruimtes binnen een station met een commerciële functie, die door NS worden beheerd, bestaat geen toegangsregeling. Dit zijn voor vervoersbedrijven belangrijke ruimtes, bijvoorbeeld in het kader van kaartverkoop, informatievoorziening of personeelsruimte.

In de Spoorwegwet wordt in artikel 26 ondermeer bepaald dat de rechthebbende ervoor zorgt dat reizigers, gehandicapten daaronder begrepen, via de in het station aanwezige hallen, tunnels, trappen en liften, met logische en overzichtelijke routes, een veilige en adequate toegang hebben tot perrons en spoorvoertuigen. In dit artikel krijgt de minister van Verkeer en Waterstaat een bevoegdheid tot het geven van een bindende aanwijzing aan een partij voor het waarborgen van deze toegang. Ook kan de Minister een bindende

aanwijzing geven met betrekking tot fysieke voorzieningen ter bevordering van de sociale veiligheid op de stations.

De verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van het beheer en eigendom van stations is gebaseerd op private afspraken tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS uit 1995, een aantal nota's (met als belangrijkste bron de nota "Normen en richtlijnen basisstations" uit 2001 van ProRail) en private contracten tussen met name NS en ProRail.

De eigendomsverhouding rond spoorstations langs de hoofdspoorweginfrastructuur wordt in onderstaande figuur aangegeven, waarbij onderscheid is gemaakt tussen juridisch eigendom (de partij op wiens naam het station staat) en economisch eigendom (de partij die het station mag exploiteren).

Definitie Zeggenschap Infrastructuur	<i>Juridisch Eigendom</i>	<i>Economisch Eigendom</i>
1 Railverkeers- en vervoersinfrastructuur (RVVI) <ul style="list-style-type: none">• rails• perrons• tunnels	Railinfrastruct	ProRail
2 Gemengde infrastructuur (publieke functie en commerciële functie) o.a.: <ul style="list-style-type: none">• stationsgebouwen• combi-perrongebouwen• fietsenstallingen	NS Vastgoed	NS Stations
3 Overig vastgoed (uitsluitend commercieel) <ul style="list-style-type: none">• bv kantoren	NS Vastgoed	NS Vastgoed

Beheer en onderhoud van stations

ProRail is verantwoordelijk voor de kwaliteit en het onderhoud van de transferdelen binnen de stations. De feitelijke uitvoering van deze taak heeft ProRail tot 2010 uitbesteed aan NS Stations, die ook het recht heeft om de ruimtes binnen stations met een commerciële functie te exploiteren. NS Stations heeft een privaatrechtelijke overeenkomst met de Nederlandse overheid (Bijlage II Intentienotitie Definitie en Zeggenschap Infrastructuur bij de Overeenkomst op Hoofdlijnen tussen Staat der Nederlanden en de N.V. Nederlandse Spoorwegen d.d. 29 juni 1995) met de verplichting om ruimtes voor nieuwe vervoersbedrijven beschikbaar te houden.

Bij de exploitatie van stations gaat NS Stations uit van de uniforme huisstijl zoals vastgelegd tussen NS en ProRail in het document 'Spoorbeeld (2004-2007)'. Het gaat daarbij onder andere om de vormgeving van informatiedragers, w.o. stationsborden en bewegwijzering. In de praktijk betekent dit dat ook op stations waar niet langer NS treinen stoppen de huisstijl van NS gehandhaafd blijft.

Bijkomende diensten en voorzieningen

In artikel 67 van de Spoorwegwet (Toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen) is opgenomen dat een rechthebbende ten aanzien van een dienst – zoals bedoeld in de richtlijn 91/440/EEG en 2001/14/EG (bijlage II) of door een AMvB aangewezen – een spoorwegonderneming die daarom verzoekt een redelijk aanbod moet doen voor het ter beschikking stellen van die dienst of voorziening tegen kostengeoriënteerde tarieven en onder voorwaarden die de mededinging niet beperken. In artikel 68 is opgenomen dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld over de kostenoriëntatie. Dit betreft onder andere een indicatie van de tarieven en voorwaarden en een overzicht van de beschikbaarheid in het volgende kalenderjaar van de dienst of voorziening.

4.4.2 Analyse: Stations en bijkomende diensten en voorzieningen

De situatie op en rond de stations is door de nieuwe marktpartijen in de zelfevaluaties en tijdens de visitatiegesprekken met nadruk onder de aandacht van de commissie gebracht. De commissie maakt hierbij onderscheid tussen de problemen rond de stations en de problemen rond de toegang tot bijzondere diensten en bijkomende voorzieningen. Het vraagstuk van de stations staat formeel los van de wetsevaluatie omdat dit onderwerp geen deel uit maakt van de Spoorwegwet en de Concessiewet. Het is echter een punt dat nauw verbonden is met het concessievraagstuk omdat het beheer van stationfuncties vanuit concurrentieoogpunt een belangrijk aspect kan worden bij een andere indeling van concessiepercelen in de toekomst. Overigens beziet de Commissie dit punt in deze rapportage los van het vraagstuk rond het bezit van grond en onroerend goed door NS. Het aspect van de bijzondere diensten en bijkomende voorzieningen maakt wel deel uit van de spoorwetgeving. De commissie kiest ervoor de beide genoemde vraagstukken in deze paragraaf te behandelen omdat zij veel overeenkomsten ziet.

De kernproblemen waar het in beide gevallen om gaat betreffen de relaties tussen NS en de overige vervoerbedrijven en de onduidelijkheden in de wet- en regelgeving. Daarnaast zijn er enkele pijnpunten genoemd in relatie tot ProRail.

Stations

NS – hetzij via NS Vastgoed, hetzij via NS Stations – neemt een sleutelpositie in op de stations. Met uitzondering van de perrons, nagelvaste elementen (bijvoorbeeld roltrappen) en de omroepsystemen, is NS de partij die het op de stations voor het zeggen heeft. Kaartverkoopssystemen, informatieborden en balies, reclame, promotie en voorzieningen in de stationshallen, stallingen en perrongebouwen en sommige voorzieningen direct buiten het station (zoals fietsenstallingen) liggen binnen de invloedssfeer van NS. Nieuwe vervoerders moeten uiteraard ook gebruik maken van de stations en zijn voor het realiseren van hun dienstverleningsconcepten op verschillende onderdelen afhankelijk van de medewerking van NS. Deze samenwerking verloopt volgens de marktpartijen verre van optimaal. Een opmerkelijk resultaat van de visitatiegesprekken was dat NS heeft aangegeven de klachten niet te kennen. Dit is opmerkelijk in de ogen van de commissie omdat de NMa en ook het ministerie van Verkeer en Waterstaat wel op de hoogte zijn van deze klachten en deze ook serieus nemen. Het laatste blijkt duidelijk uit de zelfevaluatie van de NMa en ook uit het feit dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat tijdens de visitatie heeft aangegeven dit vraagstuk mee te nemen in de herbezinning op de privaatrechtelijke overeenkomst uit 1995 met betrekking tot de Definitie Zeggenschap Infrastructuur.

Dit gezegd hebbende, betekent dit nog niet noodzakelijkerwijs dat alle klachten individueel gegrond zijn, maar het is naar het oordeel van de commissie wel aanleiding tot zorg. De klachten van de regionale personenvervoerders hebben bijvoorbeeld betrekking op de onmogelijkheid om op de stations het eigen bedrijf zichtbaar te presenteren (ook als NS het betreffende station niet benut), de onmogelijkheid om op stations eenvoudige informatie te verstrekken over gekoppelde busverbindingen, weinig medewerking van NS om personeelsruimte op de stations te verkrijgen en bij het huren van andere commerciële bedrijfsruimte.

Bijkomende diensten en voorzieningen

Regionale personenvervoerders en goederenvervoerders hebben klachten over het moeizaam en naar hun opvatting tegen te hoge prijzen beschikbaar komen van bijkomende voorzieningen en diensten. Dit gaat onder meer over de mogelijkheden voor het onderhouden van treinen, het gebruik van het planningsysteem VPT, spoor aansluitingen en energievoorziening (tankplaten).

De commissie is zoals gezegd van oordeel dat hier reden is tot zorg. NS is, naast andere partijen, een belangrijke aanbieder van een aantal van deze bijkomende diensten en voorzieningen.

In de hierna volgende uitwerking van dit probleem staat NS centraal als belangrijke aanbieder van deze bijkomende diensten en voorzieningen die zelf ook vervoersdiensten aanbiedt.

NS is dus geen onafhankelijke partij waar het bovengenoemde kwesties betreft. Het zou kunnen zijn dat NS soms om operationele of strategische motieven andere vervoerders, concurrenten, onvoldoende medewerking wil verlenen. Beide mogelijkheden zijn in de gesprekken naar voren gebracht. De eerste situatie doet zich voor als NS liever zelf een bepaalde ruimte of voorziening wil benutten en andere partijen om die reden alleen iets biedt wat deze partijen onvoldoende of ongeschikt vinden. Op zichzelf is dit rationeel gedrag: NS bedient eerst zichzelf en dan pas anderen.

De tweede situatie doet zich voor wanneer NS de nieuwe personenvervoerders als concurrenten beschouwt. Tijdens de visitatie heeft NS aangegeven deze vervoerders alleen bij aanbestedingen als concurrent te zien. NS heeft er echter ook op gewezen dat deze partijen niet als kleine spelers moeten worden gezien. Hun marktaandeel in Nederland zijn bescheiden, maar zij maken deel uit van internationale organisaties die soms beduidend groter zijn dan NS. Hier ligt een relatie met de concurrentieverhoudingen. Het zijn niet de bescheiden regionale lijnen die voor NS vanuit competitief oogpunt van bijzonder belang zijn; mogelijke toekomstige concurrentie om (delen van) het hoofdrailnet is daarentegen een andere kwestie. Hier liggen de kernbelangen van NS en het is niet ondenkbaar dat een succesvolle en al te snelle opkomst van grote, kapitaalkrachtige concurrenten kan botsen met deze belangen, ook al bedienen deze partijen in Nederland nu (nog) een bescheiden markt.

De commissie heeft niet objectief kunnen vaststellen of en in welke mate deze factoren het bedrijfsbeleid van NS beïnvloeden. Niet ontkend kan echter worden dat bovengenoemde factoren een rol *kunnen* spelen bij de opstelling van NS. Dat een zeker strategisch gedrag niet onaannemelijk hoeft te zijn blijkt uit een wat verder verleden toen de toenmalige nieuwkomer Lovers op een aantal punten werd tegengewerkt.

De commissie kan ook niet uitsluiten dat andere partijen zaken uitvergroten. Waar het echter om gaat, is dat andere vervoerders voor het realiseren van hun doelen afhankelijk zijn – en zich ook zo voelen – van de goede wil van NS. Het gaat echter niet om 'de goede

wil' van NS, maar om de wijze waarop zij omgaan met hun wettelijke verplichting tot het leveren van bijkomende diensten en voorzieningen.

Naar het oordeel van de commissie brengt de combinatie van belangen bij NS risico's met zich mee, ondanks het toezicht van de NMa en ondanks de wettelijke verplichting de bijkomende diensten en voorzieningen voor een redelijke prijs ter beschikking te stellen van andere vervoerders. In de eerste plaats is er het feit dat eenduidigheid over de lijst om welke diensten en voorzieningen het gaat ontbreekt. De wet verwijst slechts naar een niet limitatieve lijst in de EU regeling (artikel 10, zesde lid, van richtlijn 91/440/EEG). Hierdoor is sprake van een gebrekkige grond voor het beoordelen van de toegang tot diensten en voorzieningen vanuit een mededingingsperspectief. Het ontbreekt vervolgens ook aan een duidelijke standaard voor kostenoriëntatie. De artikelen 67 en 68 van de Spoorwegwet scheppen de mogelijkheid om hier per AMvB invulling aan te geven.

Er zijn – in theorie – twee mogelijkheden om met deze problemen om te gaan. De eerste, die neerkomt op het oplossen van het probleem, is de bron ervan aan te pakken. Dit komt neer op ontvlechting, een systeemverandering die complex is. Dit wordt nader besproken bij het thema systeem (zie 4.7)

De NMa stelt in haar zelfevaluatie voor het probleem binnen het systeem in te dammen door middel van regulering, waarbij de NMa aangeeft dat op dit moment de bijkomende diensten en voorzieningen nog niet goed zijn geregeld. Indien alle relevante diensten en voorzieningen duidelijk zijn benoemd als bijkomende dienst of voorziening, dan kunnen met een dergelijke regelgeving en daaraan gekoppeld toezicht van de NMa betere resultaten worden behaald. De wet biedt hiervoor al aangrijpingspunten. De reden dat de commissie hier spreekt van 'indammen van het probleem' is dat dergelijke kwesties zelden via regelgeving volledig kunnen worden opgelost. Wel kunnen hier mogelijkheden voor verbetering liggen, wanneer verdergaande opties niet mogelijk of wenselijk worden geacht.

4.5 Thema: De publieke aansturing van NS

4.5.1 Inleiding

De publieke aansturing van de Nederlandse Spoorwegen NV is gebaseerd op de Spoorwegwet en de Concessiewet.

In de *Spoorwegwet* wordt het gebruik van hoofdspoorwegen benoemd. De spoorweg-bedrijven kunnen door middel van een concessie een exclusief recht krijgen voor het vervoeren van reizigers over het spoor. De *Spoorwegwet* noemt hierbij generieke aspecten van bedrijfsvergunning, veiligheidsattest, materieel, personeel en verzekeringsplicht waaraan spoorwegbedrijven moeten voldoen.

In de *Concessiewet* staan generieke bepalingen over de inrichting van de concessie en de wijze waarop de aanbesteding van de vervoerconcessies moet plaatsvinden. De *Concessiewet* geeft de minister van Verkeer en Waterstaat de mogelijkheid om af te wijken van de aanbestedingsprocedure. De *Concessiewet* geeft hier een nadere

invulling / inkadering aan met de “bijzondere bepalingen inzake door de Minister te verlenen concessies (par. 5 van de Wet Personenvervoer 2000). De Concessiewet kent geen specifieke instrumenten voor de minister om de navolging van de uitvoering van de verleende concessie te sturen. Wel is er sprake van een informatie- en overlegplicht voor de concessienemer en kan de minister uiteindelijk de verleende concessie geheel of gedeeltelijk intrekken. De Algemene Wet Bestuursrecht geeft daarnaast een aantal generieke instrumenten aan welke de minister kan inzetten.

In de *Vervoerconcessie* voor het hoofdrailnet is aangegeven dat de concessie loopt tot 2015. Andere onderwerpen die worden uitgewerkt in de vervoerconcessie betreffen:

- reikwijdte van de concessie.
- concessieprijs: NS is voor deze concessie tot ten minste 2008 een jaarlijkse concessieprijs van € 0,00 verschuldigd. De minister kan na evaluatie van deze concessie (art 29) vanaf 2008 een andere jaarlijkse concessieprijs vaststellen.
- zorgplicht, vervoerplan en kernprestaties: de zorgplicht betreft onder andere de wijze waarop NS ervoor zorgt dat met het aangeboden vervoer het publiek belang van het personenvervoer per trein is gewaarborgd en het aangeboden vervoer bijdraagt aan de bereikbaarheid van met name grote steden en economische kerngebieden, in het bijzonder gedurende de spits. Daarnaast betreft de zorgplicht de toegankelijkheid van treinen, de veiligheid voor reizigers en personeel, op tijd rijden, kans op zitplaats en adequaat serviceniveau op stations en in de trein, waaronder informatiekwaliteit en reinheid van treinen en stations.
- dienstregeling en reisinformatie: NS stelt een keer per jaar de dienstregeling voor het komende dienstregelingjaar vast.
- tarieven en vervoerbewijzen: NS stelt een keer per kalenderjaar de gemiddelde wijziging vast van de tarieven in het eerstvolgende kalenderjaar van de beschermde kaartsoorten op zodanige wijze dat de gemiddelde wijziging niet uitgaat boven de som van consumentenprijsindex (CPI), de procentuele wijziging van de over de prijs van een vervoersbewijs berekende omzetbelasting (BTW) en een procentuele wijziging als gevolg van een verandering van de gebruiksvergoeding (art. 15 vervoerconcessie).
- informatie, verantwoording en benchmarks: NS verstrekt op verzoek van de minister alle informatie die noodzakelijk is ten behoeve van de controle op de uitvoering van deze concessie.
- overleg met consumenten en decentrale overheden.
- ingroefase: waaronder de migratie naar output- en outcomesturing.

Jaarlijks geeft NS aan in een *Vervoerplan* hoe zij invulling geeft aan de zorgplicht. In de periode 2005-2007 is NS gehouden aan inspanningsverplichtingen en het onderbouwen van haar ambities met maatregelen. Met ingang van 1 januari 2008 geldt voor de opgegeven prestatie-indicatoren een resultaatverplichting – dit met uitzondering van reinheid en sociale veiligheid, waarvoor vanaf 1 januari 2007 al een resultaatverplichting geldt. Prestatie-indicatoren, meetsystemen, normstelling hierop en eventuele maatregelen zijn onderhevig aan instemming van de minister van Verkeer en Waterstaat.

De Nederlandse staat is voor 100% aandeelhouder van Nederlandse Spoorwegen. Dit aandeelhouderschap is ondergebracht bij het ministerie van Financiën.

4.5.2 Analyse: Publieke aansturing NS

NS neemt een uitzonderlijke en belangrijke positie in binnen de spoorsector in ons land. Het overgrote deel van het reizigersvervoer en daarmee in toegevoegde waarde gemeten tevens het leeuwendeel van alle spooractiviteit wordt verricht door NS. Bij het model dat is gekozen is een zogenaamd 'hoofdrailnet' gedefinieerd en het recht om vervoersdiensten op dit hoofdrailnet aan te bieden is via onderhandse gunning bij NS terecht gekomen. Daarmee heeft NS het exclusieve recht om personenvervoer aan te bieden op ongeveer 90% van de markt.

Deze situatie heeft twee gevolgen. De eerste is dat het functioneren van NS van groot gewicht is voor de prestaties van de totale sector. De tweede is dat bij het ontbreken van effectieve concurrentie bijzondere regulering aan de orde is. Dit is nodig om het belang van de consument te beschermen, die immers bij eventuele onvrede over de prijs of de kwaliteit van de dienstverlening van NS niet naar een andere spoorvervoeraanbieder kan uitwijken.

Naast de algemene spelregels zoals die zijn neergelegd in de Spoorwegwet heeft de overheid twee bijzondere lijnen ter beschikking waarlangs de aansturing van NS plaatsvindt. Dit betreft de vervoerconcessie en het aandeelhouderschap. Voorts is er de georganiseerde inbreng van consumentenorganisaties. Via deze lijnen wordt getracht om prikkels aan te brengen om NS bij haar beleid en dienstverlening te stimuleren om zoveel mogelijk het reizigersbelang te dienen.

De vervoerconcessie: prestatieafspraken

In de vervoerconcessie zijn zogenaamde 'kern prestatie indicatoren' (KPI's) opgenomen. Deze indicatoren hebben betrekking op kwaliteitsaspecten die voor reizigers belangrijk mogen worden geacht. De commissie constateert dat de lijst van outputindicatoren door verschillende partijen – waaronder niet in de laatste plaats de consumentenorganisaties – inderdaad als een goede lijst van de belangrijkste kwaliteitsaspecten wordt gezien. Door meenemen van factoren als punctualiteit, informatievoorziening bij vertragingen, zitplaatskans, veiligheid, reinheid en comfort wordt een belangrijk palet aan kwaliteiten meegenomen in de KPI-systematiek.

De prestatie-indicatoren zijn van normen voorzien en deze bestaan deels uit objectief meetbare grootheden en deels uit registratie van subjectieve klantenoordelen. NS heeft aangegeven graag meer nadruk te zien op de klantenoordelen, het ministerie van Verkeer en Waterstaat hecht daarnaast ook nadrukkelijk aan de objectieve meetbare grootheden.

De commissie stelt vast dat afgezien van bovengenoemde nuanceverschillen in benadering, er door geen partij een pleidooi is gehouden om de gehanteerde systematiek te verlaten. Op hoofdlijnen kunnen zowel de concessieverlener, de concessienemer en andere betrokkenen zoals de consumentenorganisaties met de keuze van de relevante indicatoren uit de voeten. Wel pleiten de decentrale overheden ervoor via het verplichte jaarlijks overleg met NS over het vervoerplan en de dienstregeling een hogere minimale bedieningsfrequentie af te dwingen voor bepaalde stations, waar het de aansluiting met de specificaties van de door deze overheden verleende concessies betreft.

Tevens valt te constateren dat de prestaties in recente jaren in het algemeen duidelijk in de lift zitten. De grote problemen aan het begin van de eeuw liggen achter ons. Het spoorstelsel dat via de Spoorwegwet is geformaliseerd blijkt ook op het zo belangrijke en omvangrijke hoofdrailnet in de tijd kwalitatief groeiende prestaties te kunnen leveren.

Deze constatering ten aanzien van de gehanteerde indicatoren en de groei van de prestaties na het dieptepunt in 2001, geeft echter nog geen uitsluitsel over de kwaliteit van de normstelling. Punctualiteit mag een belangrijk kwaliteitsaspect zijn, deze mag ook duidelijk zijn verbeterd ten opzichte van het dieptepunt in 2001, maar hoe hoog moet de lat hier worden gelegd? Een onredelijke hoge norm kan niet worden gerealiseerd en een te slappe norm heeft geen of weinig effect. Cruciaal voor het vaststellen van goede normen is informatie. De commissie constateert dat het vraagstuk van de normstelling in het verleden lastig is gebleken, wat deels het gevolg is van het ontbreken van objectieve maatstaven, maar ook samenhangt met het onderhandelingskarakter van de normstelling: concessieverlener en concessiehouder (NS) onderhandelden over de normstelling. Een aantal keren zijn normen aangepast. Voor de commissie is het daarbij moeilijk vast te stellen of deze aanpassingen het gevolg zijn van voortschrijdend inzicht op basis van betere informatie of dat sprake is van compromissen die vooral beogen om normen en feitelijke resultaten via normaanpassing meer bij elkaar te brengen.

In ieder geval moet worden geconstateerd dat de normstelling op bovengenoemde wijze niet het gebruikelijke karakter heeft van het vooraf contracteren van prestaties, zoals dat bijvoorbeeld wel in de contracten van de provincies met regionale vervoerders het geval is. In het verlengde hiervan is er nog een ander opvallend verschil tussen de wijze waarop met normen wordt omgegaan in de vervoerconcessie NS en de concessies aan regionale vervoerders. Dit betreft de sanctionering bij het niet realiseren van gestelde normen. Bij de contracten met de regionale vervoerders zijn boeteclausules van toepassing, bij NS bestond de oplossing in het verleden uit het opstellen van verbeterplannen door NS. Hierin weerspiegelt zich opnieuw het bijzondere karakter van de huidige vervoerconcessie van NS: het is geen klassieke concessie maar meer een raamwerk dat doelstellingen formuleert.

Deze bijzondere vormgeving van de vervoerconcessie heeft twee achtergronden. De eerste is zoals Verkeer en Waterstaat heeft aangegeven, dat NS ten tijde van de introductie van de vervoerconcessie nog niet gereed was om echt op outputsturing over te gaan. Daarmee wordt bedoeld dat de organisatie de processen nog niet zo kon inrichten dat effectieve sturing op de doelen te realiseren was. Het lijkt wellicht opmerkelijk dat een organisatie die als primaire taak heeft om die kwaliteiten voor treinreizigers te leveren, hierop zelf niet effectief kan sturen. Toch was dit het overheersende beeld na de grote problemen op het spoor rond 2001 en waren de problemen in 2005 blijkbaar nog niet voldoende opgelost. Inmiddels is per 1 januari 2008 voorwaardelijk gestart met outputsturing.

De tweede achtergrond ligt bij de moeilijkheid om effectieve sancties te hanteren. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft aangegeven dat dit inderdaad een probleem is. Van de zijde van het ministerie is wel gesproken van een 'vliegenmepper'. Er bestaat behoefte aan maatregelen die tijdig effect ressorteren en die geen lange voorbereidingstijd kennen. Het hanteren van zeer zware sancties – bijvoorbeeld het ontslag van de directie van NS – behoort tot de mogelijkheden; het alternatief is overtuigen, onderhandelen, e.d. Het ontbreekt met andere woorden aan voldoende verschillende sanctiemogelijkheden in geval van het niet nakomen van prestatieafspraken.

Voor de normstelling is de beschikbaarheid van alle relevante informatie van groot belang. NS beschikt over deze informatie. Om effectieve normstelling te kunnen realiseren moet de concessieverlener daar ook over kunnen beschikken. Zo is informatie over prestaties op

verschillende lijnen en in verschillende stedelijke regio's van belang. Frequente gebruikers van het spoor reizen immers vaak op dezelfde trajecten en voor deze reizigers zijn de prestaties op deze trajecten maatgevend. Achter gemiddelden kunnen grote differentiaties schuil gaan en de concessieverlener zal ook en misschien wel juist willen kunnen sturen op het verbeteren van prestaties op de minst presterende lijnen. De vraag is met andere woorden op welk niveau de normen moeten worden gesteld: gemiddeld over het hele hoofdrailnet of gedifferentieerd naar regio's of (combinaties van) verbindingen.

De vervoerconcessie: doelmatigheid en tariefstelling

Naast gedetailleerde informatie over vervoersprestaties, is gedetailleerde informatie nodig over de kostenstructuur van NS. Het is opvallend dat in de huidige concessie weinig aandacht is voor de doelmatigheid van het te leveren vervoersproduct. De normen hebben betrekking op te leveren kwaliteiten. De vraag is vervolgens wel wat deze te leveren kwaliteiten zouden mogen of moeten kosten. Uit de visitatiegesprekken is gebleken dat hieromtrent geen goed inzicht bestaat. Na de grote problemen rond de kwaliteit van de dienstverlening in het begin van deze eeuw is het weliswaar niet onbegrijpelijk dat de aandacht eerst uitging naar het kwalitatief weer op de rails krijgen van NS, maar bij langlopende concessies die onderhands worden gegund is aandacht voor de kosten waartegen de prestaties worden geleverd onontbeerlijk voor een maatschappelijk goed functionerende spoorsector. Inmiddels worden wel kostengegevens geïnventariseerd; de sturing ontbreekt echter nog. Een van de doelstellingen om het spoor meer naar de markt te brengen, ligt bij de gedachte dat private partijen sterk op doelmatigheid sturen.

Nu men bij het hoofdrailnet geen concurrentie via aanbesteding heeft toegepast, betekent dit dat andere instrumenten nodig zijn om de gewenste doelmatigheid te realiseren. De commissie constateert dat er weliswaar tussen VenW en NS een informatieprofiel is overeengekomen, maar dat niet duidelijk is hoe uit deze informatie een beeld over de doelmatigheid van NS-Reizigers (NSR) is af te leiden.

Er is geen duidelijk beeld van de eisen die aan de productiviteitsontwikkeling van NSR worden gesteld. Van beperking van de jaarlijkse toegestane tariefstijging tot de inflatie zal een prikkel uitgaan richting kostenbeheersing, maar het ontbreekt aan prikkels om te komen tot een substantiële reductie van het kostenniveau (of meer in het algemeen een belangrijke verbetering van de prijs-kwaliteitverhouding). De commissie constateert bijvoorbeeld dat er geen aanwijzingen zijn dat de overhead van NS in de tijd belangrijk is gereduceerd. Echte efficiencywinsten – bijvoorbeeld als dezelfde vervoerskwaliteit kan worden geleverd met minder indirect personeel – kunnen direct ten goede komen aan de reizigers in de vorm van omzetting van deze winsten in betere dienstverlening of lagere prijzen voor het treinkaartje.

Wel kan worden opgemerkt dat de financiële resultaten van NSR in de laatste jaren zijn verbeterd. Deze kunnen echter ook samenhangen met gecompliceerde verbanden tussen veranderingen in (gereguleerde) tariefstelling, verrekenprijzen binnen NS-holding en met schaalvoordelen die het gevolg zijn van de stevige groei van het reizigersverkeer in recente jaren. Het is met andere woorden niet zo dat de verbetering van het financieel resultaat zonder meer gelijk kan worden gesteld met (door de organisatie met gerichte inspanningen gerealiseerde) grotere doelmatigheid. Om dat te kunnen beoordelen is meer informatie nodig en het is zaak voor de concessieverlener om deze informatie te verzamelen en vervolgens te gebruiken om hierop te kunnen sturen. Dit is eveneens van gewicht omdat de tariefstelling, de inkomsten en opbrengsten van regionale vervoerders in belangrijke mate afhankelijk zijn van het beheer van het tarievengebouw door NS.

Door het ministerie van Verkeer en Waterstaat is aandacht gevraagd voor de relatie tussen efficiencywinst en de nieuw vast te stellen concessieprijs. Het introduceren van een concessieprijs moet op haar eigen merites worden beoordeeld, maar de commissie heeft geen argumenten aangetroffen die wijzen op een direct verband tussen een concessieprijs en de doelmatigheid in het geval van onderhandse gunning aan één partij die ook nog voor 100% staatseigendom is. In geval van aanbesteding met meerdere gegadigden zal van de geboden concessieprijs een allocatieve werking uitgaan. In geval van een private partij kan een concessieprijs ervoor zorgen dat private overwinsten worden afgeroomd. In het huidige model is eerder sprake van een herverdeling van middelen, die wellicht nuttig kan zijn, maar waarvan niet op voorhand duidelijk is hoe deze de efficiency van NS gaat verbeteren.

Er is meer in het algemeen aandacht nodig voor de samenhang tussen prestaties, kosten en tarieven. Op het ontbreken van die samenhang wordt door de consumentenorganisaties kritiek geuit. Overigens lijken de tariefstijgingen mede samen te hangen met een verschuiving in financieringsstructuur: de hogere gebruiksvergoedingen die in de tijd worden doorberekend in de tarieven die reizigers betalen. Deze kostenverschuiving brengt dus geen voordeel voor reizigers met zich mee, wel een nadeel in de vorm van een hogere prijs. Hieraan kan NS uiteraard weinig doen. Voorts moet geconstateerd worden dat gekozen normstelling van de tarieven – die bestaat uit jaarlijkse tariefverhoging op basis van inflatie en het effect van verhoging van de gebruiksvergoeding die NS moet betalen – geen mogelijkheid aan NS biedt om kwaliteitsverbeteringen in de prijs te verwerken. Daarnaast biedt het wel een prikkel om de kosten in de hand te houden, maar geen prikkel om substantiële kostenreducties door te voeren.

Men kan zich voorstellen dat een systeem dat tarieven en prestaties meer koppelt betere prestatieprikkels oplevert en dat ambitieuzere doelstellingen voor kostenreductie in beeld kunnen komen als er minder tariefruimte wordt geboden. Wat hier kan en wat hier wijsheid is, kan alleen worden bepaald als de kosten en de dynamiek van de kosten- en opbrengsten in de tijd in beeld zijn. Een punt dat echter blijft bestaan is, dat aangezien er geen privaat aandeelhouderschap is, het effect van financiële prikkels op bedrijfsniveau enigszins diffuus blijft. Koppeling van prestaties aan de beloning van het management wordt op dit moment beperkt ingezet als prikkel. Uit de visitatieronden ontstaat het beeld dat hiervan enig effect uitgaat. Een beperking die evenwel ook aan deze route is verbonden, ligt bij de effectieve sturingsmogelijkheden voor de leiding van de organisatie. NS ondervindt geen effectieve concurrentie en onder die omstandigheden is het niet eenvoudig om belangrijke veranderingen in een organisatie teweeg te brengen. Ook de sterke positie van de vakbeweging bij NS speelt hierbij een rol.

Het aandeelhouderschap van de Staat

Het aandeelhouderschap van de Staat heeft zoals hierboven is opgemerkt als beperkend effect dat aansturing via financiële prikkels in de concessie minder effectief is dan in een situatie met particulier aandeelhouderschap. Daar staat echter tegenover dat het aandeelhouderschap de staat een extra sturinginstrument – in aanvulling op de concessie – kan bieden. De commissie constateert dat het aandeelhouderschap niet of slechts in beperkte mate is benut voor het realiseren van bijzondere maatschappelijke doelen. Het aandeelhouderschap is lange tijd in hoofdzaak gezien als een financiële deelneming, waarop een marktconform rendement dient te worden gerealiseerd. Daarbij is binnen de Rijksoverheid gekozen voor een aansturing vanuit twee verschillende departementen: het ministerie van Verkeer en Waterstaat via de concessie en het ministerie van Financiën via het aandeelhouderschap. Financiën stuurt vooral op het financieel

resultaat en Verkeer en Waterstaat op de doelen van de concessie. Daarmee is het aandeelhoudersschap niet ingezet om de maatschappelijke prestaties te maximaliseren.

Weliswaar kunnen financiële en maatschappelijke prestaties hand in hand gaan, namelijk in die situatie dat verbetering van financiële prestaties volledig zijn toe te schrijven aan een hogere efficiency, maar in situaties waarin betere financiële resultaten het gevolg zijn van minder kwaliteit of minder aandacht voor sociale doelen, hoeft dit niet het geval te zijn. Aansturing op financieel resultaat in combinatie met niet-prestatie gerelateerde tarieven, kan leiden tot onderinvestering. Als NS de kwaliteit voor de reizigers via investeringen kan verbeteren, maar deze kwaliteitswinsten niet in de tarieven worden verdisconteerd, kunnen dergelijke investeringen leiden tot een slechter financieel resultaat. Het maatschappelijk resultaat van dergelijke investeringen kan echter positief zijn, zodat deze vanuit maatschappelijke optiek wel rendabel zijn. Een verbreding van de rolopvatting, waarbij naast financieel-economische ook meer brede maatschappelijke baten en kosten in de afweging worden betrokken kan aan het aandeelhoudersschap meer inhoud geven en de basis bieden voor een gezamenlijke lijn vanuit Verkeer en Waterstaat en Financiën richting NS. Meer regie op de besteding van middelen zou in deze gezamenlijke lijn aandacht moeten krijgen. Recente ontwikkelingen in het deelnemingenbeleid van de Rijk wijzen overigens ook op een verschuiving richting een bredere maatschappelijke taakopvatting van het aandeelhoudersschap.

De rol van de consumentenorganisaties

De consumentenorganisaties hebben een formele adviesrol met betrekking tot beleid van NS dat gevolgen heeft voor de reiziger. Consumentenorganisaties kunnen de belangen van consumenten in het algemeen bevorderen door de markttransparantie te vergroten en positieve of negatieve reputatie-effecten te veroorzaken voor bedrijven. Het welbekende testen van producten is hiervan een goed voorbeeld. De werking hiervan hangt echter wel samen met concurrentie. Weliswaar is sprake van een marktimperfectie – de consument kan de kwaliteit van bepaalde producten moeilijk vergelijken – maar er zijn wel concurrerende aanbieders. Dat is de belangrijkste reden dat het vervelend is voor een producent als zijn product slecht uit de bus komt: de consumenten kiezen dan vaker voor het product van concurrenten die goed uit de test komen.

In het geval van NS zijn er geen concurrenten op het hoofdrailnet gedurende de concessieperiode en de consumentenorganisaties zitten in een rol waarin zij moeten proberen met goede argumenten NS te bewegen bepaalde zaken bij te stellen, dan wel zekere concessies te doen om negatieve beeldvorming bij de consumentenorganisaties in te dammen of te voorkomen. De ervaringen van de consumentenorganisaties met NS zijn niet ongunstig, al heeft men wel het beeld dat aanpassingen die de bedrijfsbelangen van NS raken moeilijk zijn te realiseren. De consumentenorganisaties moeten het in belangrijke mate hebben van de kwaliteit van argumenten, die natuurlijk ook weer belangrijk is om richting media en politiek ruchtbaarheid te geven aan bepaalde klachten en wensen. Het moet voor de consumentenorganisaties niet eenvoudig zijn om hier indien nodig goed weerwerk te bieden aan NS. Nog meer dan de overheid hebben zij te kampen met een informatieachterstand ten opzichte van NS. De organisaties hebben ook geen middelen om goed betaalde experts op verschillende terreinen in te huren.

Het is te overwegen deze organisaties wat meer armslag op dit punt te bieden, zodat de ongelijkheid in informatie en kennis kan worden verminderd. Het blijft evenwel zo dat de consumentenorganisaties het vooral van goede inhoudelijke inbreng en het van tijd tot tijd uitvechten van geschillen via de media zullen moeten hebben. Een alternatief voor marktconcurrentie kunnen deze organisaties niet zijn, wel kunnen ze een nuttige aanvullende rol spelen in het bestaande systeem. Tenslotte moet uiteraard bedacht worden dat de wensen van consumentenorganisaties niet zonder meer gelijk oplopen met het maatschappelijk belang. De consumentenorganisaties dienen het belang van de reiziger, waarbij wel bedacht moet worden dat zij niet per definitie alle reizigers vertegenwoordigen. Of verbeteringen van de kwaliteit van reizigers opwegen tegen de kosten is niet primair de verantwoordelijkheid van deze organisaties. Als er een directe koppeling zou zijn tussen kwaliteit en prijs voor de reiziger, dan zou dit wel meer het geval zijn. Voor het sterker hanteren van een dergelijke koppeling pleiten de consumentenorganisaties overigens ook.

Het gekozen model is vanuit de historie te begrijpen en vanuit dit model kunnen in de komende jaren een aantal verbeterstappen gezet worden. Gedacht kan worden aan het beter monitoren en sturen op doelmatigheid binnen de contouren van de vervoerconcessie. Hierbij geldt uiteraard dat ook dit binnen het 'onderhandelingsmodel' zal moeten plaatsvinden, maar van het transparant maken van ontwikkelingen en doelstellingen op dit vlak gaat ongetwijfeld een zekere positieve werking uit. Dit geldt ook voor betere en meer transparante normering over onderdelen van het netwerk en het in ieder geval openbaar maken van de prestaties op onderdelen van het netwerk. Er kan vaker gebruik worden gemaakt van bonus-malus regelingen in verband met prestaties, waarvan weliswaar niet de sterke prikkel zal uitgaan die dit bij private bedrijven heeft, maar waaraan anderzijds wel een zekere werking moet worden toegeschreven. Er zijn langs bovengenoemde lijnen nog betekenisvolle verbeteringen te realiseren, maar tegelijkertijd constateert de commissie dat de aansturing van NS ook in die situatie verre van eenvoudig zal blijken te zijn. Het blijft ten principale een onderhandelingsmodel, waarbij de diverse actoren compromissen moeten sluiten en op gezette tijden via de media en beschikbare politiek ingangen hun belangen behartigen.

Alternatieve modellen voor aanbesteding en de reikwijdte van het hoofdrailnet kunnen een andere en wellicht efficiëntere aansturing tot stand brengen. Daarbij moeten de keerzijden echter ook onder ogen worden gezien. Er kunnen mogelijk ingrijpende gevolgen voor de NS-organisatie zijn en het vermindert de mogelijkheden van de politiek om zich te kunnen mengen in beslissingen die de bedrijfsvoering op het spoor raken. Men kan op hoofdlijnen prestaties contracteren, maar men kan niet tussentijds vanuit de politiek 'meesturen'. In de paragraaf Systeem wordt nader op dit vraagstuk ingegaan.

4.6 Thema: De publieke aansturing van ProRail

4.6.1 Inleiding

De publieke aansturing van ProRail is gebaseerd op artikel 16 van de Spoorwegwet. In dit artikel staat dat de minister van Verkeer en Waterstaat één of meer concessies voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur kan verlenen. Het beheer omvat de zorg voor:

- a) de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur;
- b) een eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit van de infrastructuur zowel ten behoeve van de beheerder als ten behoeve van spoorwegondernemingen;
- c) het leiden van het verkeer over de infrastructuur.

De spoorwegwet kent geen specifieke instrumenten voor de minister om de naleving van de verleende beheerconcessie te sturen. Wel is er sprake van een informatie- en overlegplicht voor de concessienemer en kan de minister uiteindelijk de verleende concessie geheel of gedeeltelijk intrekken. De Algemene Wet Bestuursrecht geeft daarnaast een aantal generieke instrumenten aan die de minister kan inzetten.

In de beheerconcessie voor de hoofdspoorweginfrastructuur is aangegeven dat de concessie is afgegeven tot 1 januari 2015. In artikel 3 van de beheerconcessie wordt de zorgplicht van ProRail nader toegelicht:

ProRail draagt zorg voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van deze concessie. Daartoe zorgt ProRail ervoor, mede gelet op de artikelen 5 en 6, dat:

- a. de hoofdspoorweginfrastructuur in goede staat verkeert en geschikt is voor het verkeer of ander gebruik waarvoor zij bestemd is, waaronder wat betreft de transfervoorzieningen in elk geval wordt verstaan dat zij toegankelijk en sociaal veilig zijn;
- b. de hoofdspoorweginfrastructuur veilig en doelmatig bereden kan worden zonder overmatige slijtage aan spoorvoertuigen;
- c. de risico's van het gebruik en beheer voor de veiligheid van de hoofdspoorweginfrastructuur worden geanalyseerd en passende maatregelen worden genomen, waaronder het zo nodig buiten dienst stellen van een gedeelte van de hoofdspoorweg, om deze risico's afdoende te beheersen, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke vereisten van de te verwachten bedrijfsvoering en de stand van de techniek;
- d. de vastgestelde minimale niveaus van capaciteit, bedoeld in artikel 61, tweede lid, van de Spoorwegwet, alsmede de op grond van artikel 15 van richtlijn 2001/14/EG internationaal overeengekomen treinpaden bij de capaciteitsverdeling beschikbaar zijn.

Andere onderwerpen in de beheerconcessie betreffen:

- het beheerplan en kernprestaties
- veiligheid, milieu en toegankelijkheid
- werkzaamheden voor derden en aanleg door derden
- informatieverstrekking en verantwoording
- ingroefase en migratie naar output- en outcomesturing
- aansprakelijkheid en gerechtelijke procedures

Jaarlijks geeft ProRail in een beheerplan aan hoe zij invulling geeft aan de zorgplicht. In de periode 2005-2007 is ProRail gehouden aan inspanningsverplichtingen en het onderbouwen van haar ambities met maatregelen. Met ingang van 1 januari 2008 geldt voor de opgegeven prestatie-indicatoren een resultaatverplichting. Prestatie-indicatoren, meetsystemen, normstelling hierop en eventuele maatregelen zijn onderhevig aan instemming van de minister van Verkeer en Waterstaat.

Het beheerplan is de onderbouwing van de jaarlijkse subsidieaanvraag van ProRail voor het beheer. Daarnaast is er de subsidieaanvraag voor aanleg.

De Nederlandse staat is voor 100% aandeelhouder van ProRail. Dit aandeelhouderschap is ondergebracht bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het aandeelhouderschap loopt via Railinfratrust BV (RIT). RIT is 100% aandeelhouder van ProRail BV. Statuten van RIT en ProRail zijn gelijk.

4.6.2 Analyse: publieke aansturing ProRail

Net als bij NS het geval is, is het belang van een goed functioneren van ProRail van groot gewicht voor een maatschappelijk goed functionerende spoorsector. ProRail heeft immers verschillende belangrijke taken toegewezen gekregen en een kwalitatief goede en doelmatige uitvoering van die taken is dan uiteraard essentieel.

Net als bij NS het geval is, heeft ook ProRail haar rol en positie niet via concurrentie bemachtigd, maar deze toebedeeld gekregen. Op het eerste gezicht zou hieruit wellicht geconcludeerd kunnen worden dat de opgaven in termen van bijzondere publieke aansturing hierdoor minstens zo groot zijn als bij de aansturing van NS het geval is. Naar het oordeel van de commissie ligt dit hier echter om twee redenen anders. Deze zijn:

- de aanwezigheid van ‘countervailing power’ binnen het systeem
- afwezigheid van duidelijke ‘belangenvervlechtingen’

Een eerste belangrijk verschil in de posities van ProRail en NS heeft betrekking op de positie van hun klanten. Bij NS zijn de klanten de reizigers, die zich alleen via adviesrecht van de kleinschalige consumentenorganisaties kunnen manifesteren. Bij ProRail zijn de klanten NS, de goederenvervoerders en de regionale personenvervoerders. Hoewel ook deze partijen net als de klanten van NS niet ‘met de voeten kunnen stemmen’, is hun positie niettemin duidelijk sterker dan die van de consumenten bij het reizigersverkeer. Dit wordt ten eerste veroorzaakt door de grote mate van professionaliteit en kennis van de vervoerders. Dit geldt uiteraard bij uitstek voor NS. NS moet uitstekend in staat worden geacht om minder goed functioneren van ProRail met nadelige gevolgen voor NS te signaleren en dit met kracht aan te kaarten. Een belangrijk punt hier is dat er geen sprake is van informatieasymmetrie: “NS is niet met een kluitje in het riet te sturen”. NS heeft de organisatie en menskracht om voor haar belangen op te komen en kan ook via lijnen naar de politiek en de media haar argumenten kracht bij zetten. Het laatste is in de achterliggende jaren ook meerdere malen het geval geweest. Het is uiteraard te prefereren als partijen in goed overleg in redelijkheid tot elkaar komen, maar als dat niet lukt, dan kan een aanvaring zo nu en dan uiteindelijk ook heilzaam zijn. Belangrijk is vooral dat de klant – in dit geval NS – zo ook een soort sanctie heeft als ProRail onvoldoende oog heeft voor redelijke verlangens van haar kant. Omgekeerd is de irritatie van NS over een ‘te zelfstandige koers’ van ProRail ook weer een teken, dat ProRail zich niet als een verlengstuk van NS wenst op te stellen. Hierin wordt ProRail uiteraard ook weer aangespoord en soms onder druk gezet door de andere vervoerders. De regionale personenvervoerders en goederenvervoerders zijn vanuit

een achterstandspositie ten opzichte van NS gestart – die tenslotte het hele systeem tijdens zelf heeft georganiseerd en beheerd – maar lopen deze achterstand geleidelijk in. Dit komt ook tot uiting in de geleidelijke versterking van hun positie en draagt mede bij aan het recente mildere oordeel van deze partijen over ProRail.

Naast belangrijke voordelen in termen van professionaliteit, kennis en informatie, hebben de klanten van ProRail ook een sterkere institutionele positie dan de reizigersorganisaties bij NS hebben. Tussen ProRail en de vervoerders bestaan en ontwikkelen zich geleidelijke sterkere, contractuele relaties. Er wordt onderhandeld over aspecten van dienstverlening en tarieven. Hoewel hier niet gesproken kan worden van contractvorming zoals op de markt plaatsvindt – er is vanuit het gezichtspunt van de vervoerders tenslotte geen ander waarmee het contract zou kunnen worden gemaakt – biedt dit niettemin een type relatie die wezenlijk anders ligt dan bij de consumentenorganisaties. Daarbij speelt mee dat de vervoerders ook koppelingen aanbrengen tussen lasten en lusten. Zij betalen gebruiksvergoedingen en verlangen hiervoor prestaties. Een en ander verloopt nog niet zoals de vervoerders het zouden willen, maar uit de visitatieronden heeft de commissie kunnen opmaken dat ProRail naar het oordeel van de betrokken partijen hier stappen in de goede richting zet.

Het tweede belangrijke verschil in positie tussen NS en ProRail betreft de belangen van de organisaties in relatie tot hun klanten. Inzake NS is eerder geconstateerd dat een situatie, waarbij NS diensten verleent aan toekomstige concurrenten, conflicterende belangen met zich mee kunnen brengen. Voor ProRail ligt de situatie anders. ProRail levert geen diensten aan huidige of toekomstige concurrenten, het levert diensten aan vervoerders en is niet gerechtigd om zelf vervoersdiensten te verrichten.

De commissie heeft in de eerdere beschouwing over capaciteitsmanagement al enige afstand genomen van de veronderstelde belangenverstrengeling rond vervoer en onderhoud.

Alles overziende moet worden geconcludeerd dat zowel bij NS als bij ProRail overheidsinterventie nodig is om het publieke belang te borgen. Aangezien in beide gevallen is afgezien van mogelijkheden om het publiek belang te contracteren via aanbesteding – en daarmee concurrentie te organiseren – moeten de bijzondere publieke belangen met andere instrumenten worden geborgd. Dat dit niet eenvoudig is, is bij de aansturing van NS reeds besproken. In vergelijking tot de situatie met betrekking tot de aansturing van NS constateert de commissie dat binnen het gekozen systeem de klanten van ProRail in beginsel wel met zekere effectiviteit prikkels kunnen aanbrengen in de richting van meer klantgericht handelen van ProRail. Daarnaast is naar het oordeel van de commissie bij de rol en taken van ProRail niet direct sprake van in het systeem ingebouwde conflicterende belangen die bijzondere problemen oproepen. Daarmee wordt de opgave die met bijzondere instrumenten moet worden gerealiseerd weliswaar gemitigeerd, maar niet weggenomen.

De beheerconcessie

De betekenis van de beheerconcessie aan ProRail, in termen van mogelijkheden voor publieke aansturing, vertoont veel verwantschap met de eerder besproken vervoerconcessie aan NS. Ten eerste is de beheerconcessie niet aanbesteed, zodat geen concurrentie is georganiseerd. De beheerconcessie is ook afgegeven voor dezelfde periode als de vervoerconcessie van NS.⁴⁷ De beheerconcessie kent net als de vervoerconcessie afspraken over verschillende doelen en te realiseren prestaties. In de kern vervult de beheerconcessie net als de vervoerconcessie een kader, in wat primair een onderhandelingsmodel moet worden genoemd. Effectieve sancties bij het niet realiseren

van beoogde resultaten zijn ook bij de beheerconcessie moeilijk vorm te geven. De effectiviteit van financiële sancties is bij publiek aandeelhouderschap niet groot, zodat ook hier de aansturing vooral moet plaatsvinden via overreding en onderhandeling. Overigens moet worden opgemerkt dat de prestaties van ProRail – afgemeten aan indicatoren als Treindienst Versturende Onregelmatigheden (TAO's) – zijn verbeterd. Ook hier is een parallel te trekken met de situatie met betrekking tot NS.

Een punt dat opvalt in de vergelijking tussen ProRail en NS is dat eerstgenoemde minder terughoudend is (en als subsidieontvanger moet zijn) in het vertrekken van informatie. Zo heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat als subsidiegever vrij gedetailleerd inzicht in de kostenstructuur van ProRail, bijvoorbeeld ten aanzien van het onderhoud, en worden dergelijke kostenstructuren ook internationaal vergeleken. Daarnaast is nog een aantal andere overeenkomsten met de vervoerconcessie waar te nemen. Zo lijken de zorgplichten en afgeleide prestatienormen logisch gekozen en de commissie heeft nauwelijks suggesties aangetroffen van partijen of van ProRail dat deze inadequaat zouden zijn. De decentrale overheden geven wel aan dat het uitgangspunt van gemiddelde kwaliteit verlaten zou moeten worden ten gunste van minimumnormen per specifiek baanvak. De goederenvervoerders geven aan dat de beheersconcessie doelstellingen ontbeert die te maken hebben met het vervoer van goederen over het spoor.

Alles overziende kan de beheerconcessie een nuttige rol spelen als basis voor nadere invullingen en onderhandelingen tussen departement en ProRail, waarbij de beschikbaarheid van informatie beter is geborgd dan bij de vervoerconcessie het geval is. Dit neemt evenwel niet weg dat ook bij de beheerconcessie geen sprake is van een contractuele relatie met prestatieafspraken die met behulp van effectieve instrumenten zijn te realiseren.

Positie decentrale overheden

De door de minister afgegeven beheerconcessie betreft het hoofdspoornet in Nederland. Hiertoe behoren ook de baanvakken die in gebruik zijn bij de vervoersdiensten die ressorteren onder door decentrale overheden uitgegeven vervoerconcessies. Wettelijk is er wel een relatie tussen deze decentrale overheden in hun rol van concessieverlener en ProRail. Decentrale overheden hebben de mogelijkheid om voorafgaand aan een aanbesteding via een kaderovereenkomst voor langere tijd zekerheid te krijgen over beschikbare infrastructuur. Maar van deze mogelijkheid is tot op heden geen gebruik gemaakt. Enerzijds omdat de mogelijkheid niet actief door ProRail onder de aandacht van de decentrale overheden is gebracht. En anderzijds omdat de systematiek van de jaarlijkse financiering en de beperkte duur van de Beheersconcessie op gespannen voet staan met de meerjarige afspraken in een kaderovereenkomst. De regionale relatie loopt via de toegangsovereenkomst tussen de regionale personenvervoerder en ProRail. Door het niet gebruik maken van de mogelijkheden is er in de praktijk een aantal problemen. Allereerst worden in de decentrale vervoerconcessie aannames gemaakt over de beschikbaarheid van infrastructurele capaciteit. De feitelijk beschikbare capaciteit wordt echter jaarlijks door ProRail vastgesteld terwijl de decentrale concessieverlener, bij het ontbreken van meerjarige afspraken, geen invloed op dit proces kan uitoefenen. Concessieverlener en concessiehouder kunnen hierdoor beide voor een voldongen feit worden gesteld waarbij ook nog sanctiemaatregelen een rol gaan spelen omdat deze in de decentrale vervoerconcessie zijn opgenomen. Daarnaast lopen aanvragen voor capaciteitsuitbreiding formeel via de vervoersbedrijven en niet via de decentrale overheden; er is wel sprake van informeel overleg tussen de decentrale overheden en ProRail. De decentrale overheden

kunnen geen invloed uitoefenen op de prioriteitstelling door ProRail bij het alloceren van beschikbare middelen en het plannen van de volgorde van werkzaamheden. Omdat ook de formele relatie met de budgetverstrekker voor deze kosten voor de decentrale overheden ontbreekt, is de commissie van oordeel dat dit onderwerp nadere aandacht verdient. Meer armslag bij ProRail voor het omgaan met de behoeften van vervoerders en hun concessieverleners kan wellicht een oplossing zijn.

Het aandeelhouderschap en budgetsturing

Het aandeelhouderschap biedt de overheid een ander kanaal waarlangs de publieke aansturing van ProRail kan plaatsvinden. Een belangrijk verschil met de aansturing van NS valt hier direct op. De aansturing via de concessie en het aandeelhouderschap zijn binnen de overheid in één hand samengebracht. Het aandeelhouderschap van de Staat heeft niet de vorm van een financiële deelneming, waarop bedrijfseconomisch rendement wordt gezocht en bovendien is er sprake van een subsidierelatie. Hieruit komt een principieel verschil naar voren tussen ProRail en NS, waarbij ProRail vanuit de kant van de aandeelhouder vooral als een publieke organisatie wordt benaderd. Aansturing door één ministerie kan ervoor zorgen dat concessie en aandeelhouderschap elkaar in de aansturing versterken. Daar staat tegenover dat het ontbreken van expliciete financiële doelstellingen nadelen kan hebben in termen van doelmatigheid. Bij een organisatie als NS, die financieel rendement moet realiseren, kan meer aandacht voor kosteneffectiviteit ontstaan, maar zoals eerder aangegeven is het laatste in een monopoliepositie nog niet evident.

Naast de beheerconcessie en het aandeelhouderschap biedt budgetsturing in beginsel een belangrijk kanaal voor aansturing. Ook hier zien we de meer publieke inbedding van ProRail weer in terug. Sturen via budgetten is uiteraard de algemene wijze waarop de publieke dienst wordt aangestuurd. Zo kunnen via het budgettaire kanaal ook taakstellingen in de sfeer van efficiency worden opgelegd, net als binnen de Rijksdienst mogelijk is. Een dergelijke taakstelling is ProRail in recente jaren ook opgelegd. Hoewel een dergelijke vorm van aansturing niet optimaal is in termen van het bereiken van een hoge doelmatigheid, is het niettemin een instrument waarmee de organisatie wordt gedwongen om ook stappen te zetten in de kostensfeer, die de doelmatigheid verhogen.

Alles overziende moet niettemin worden vastgesteld dat de sturing op doelmatigheid een van de zwakke schakels is binnen het systeem. Weliswaar is er meer informatie beschikbaar over de kostenstructuren dan bij NS en worden algemene taakstellingen opgelegd, maar in wezen zijn dit aspecten en instrumenten die ook binnen de algemene Rijksdienst gelden.

De invloed van goed geïnformeerde klanten kan wel als een aanvulling worden beschouwd op de gebruikelijke prikkels binnen de Rijksdienst. Hier lijkt ook ruimte voor verbetering te kunnen liggen binnen het bestaande systeem. Door de geleidelijke verschuiving in financiële verhoudingen van budgetfinanciering naar gebruiksvergoedingen kan de invloed van marktpartijen toenemen. Tevens worden de afwegingen tussen capaciteitsinzet voor vervoer en onderhoud dan meer op bedrijfseconomische relaties gebaseerd. Wel zullen beslissingen over investeringen en over daarmee samenhangende implicaties voor het onderhoud, alleen al vanwege de ruimtelijke en sociale implicaties, publieke beslissingen en daarmee ook budgetverantwoordelijkheid vanuit de publieke sector vereisen. Het meer gebruik maken van gebruiksvergoedingen kan de contractuele relaties tussen vervoerders en ProRail versterken, maar er zijn met andere woorden grenzen aan de mogelijkheden op dit punt. Eén en ander dient te worden gezien in relatie tot de effecten op o.a. tarieven voor reizigers en subsidie stromen naar vervoerbedrijven.

Tenslotte is een belangrijk punt van aandacht gelegen bij de opstelling van de politiek in de relatie tot de bedrijfsvoering van ProRail. Een doelmatige, creatieve en klantgerichte organisatie moet risico's kunnen nemen. Als de organisatie evenwel ieder incident zwaar wordt aangerekend, zal dergelijk gedrag niet worden aangemoedigd. De organisatie kan zich risicomijdend gaan opstellen uit angst publiekelijk en politiek aansprakelijk te worden gesteld voor fouten of tekortkomingen. Een dergelijke benadering – die derhalve een politieke dimensie heeft – heeft gevolgen voor de opstelling van ProRail. Hierin ligt naar het oordeel van de commissie een van de redenen voor de klachten die marktpartijen hebben geuit. Een terughoudende en soms bureaucratische opstelling past bij een organisatie, waar de prikkels sterk zijn gericht op het voorkomen van fouten en aansprakelijkheid voor fouten. Hier ligt dus een mogelijkheid voor verbetering: het bieden van ruimte aan ProRail om zich meer te ontwikkelen als een proactieve, klantgerichte organisatie.

4.7 Thema: toezicht, monitoring en handhaving

4.7.1 Inleiding

In deze paragraaf komen aan de orde de inrichting en werking van de mechanismen die in het leven zijn geroepen voor toezicht op en monitoring en handhaving van de bepalingen van de Spoorwegwet en de maatregelen en besluiten op basis van de wet. Met het toezicht op de naleving zijn belast de NMa als het gaat om bepalingen over eerlijke concurrentie en toegang tot het spoor (artikel 70 van de Spoorwegwet) en de Inspectie Verkeer en Waterstaat voor de overige bepalingen. Voor het toezicht op de uitvoering en naleving van de beheerconcessie (artikel 17 van de Spoorwegwet), met uitzondering van de delen die de veiligheid van de spoorweginfrastructuur betreffen, worden als toezichthouders aangewezen de directeur-generaal Mobiliteit van het ministerie van VenW (DGMo, vóór 2008 was dat de directeur-generaal Personenvervoer) en de onder hem werkzame ambtenaren. Dit laatste aspect wordt niet in deze paragraaf behandeld, maar in paragraaf 4.6, die gewijd is aan het systeem van de concessies. Wel zij hier vermeld dat met name ProRail onduidelijkheid signaleert op de grensvlakken tussen de toezichthouders IVW, DGMo en NMa.

Hoewel in strikte zin geen toezicht wordt in deze paragraaf ook ingegaan op de rol van de consumentenorganisaties. Deze hebben een formeel adviesrecht ten aanzien van de overheid en de concessiehouders voor het vervoer per trein. De klanttevredenheidsonderzoeken in het reizigersvervoer fungeren als monitoringsmechanisme.

Toezicht marktwerking.

De NMa – doorgemandateerd aan de Vervoerkamer die per 1 januari 2004 officieel deel uitmaakt van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) – houdt sectorspecifiek (mededingings) toezicht op de spoorsector, overig openbaar vervoer als tram-, metro- en busvervoer, de luchthaven Schiphol en het loodswezen. Het toezicht wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en richt zich op het naleven van wettelijke normen en verplichtingen met betrekking tot de dienstverlening in de vervoersector.

Tevens bestudeert de Vervoerkamer het marktgedrag van ondernemingen in deze sector. De Vervoerkamer ontleent haar bevoegdheid voor het toezicht op het spoor aan de Wet personenvervoer 2000, de Spoorwegwet en de Concessiewet personenvervoer per trein,

waarin is vastgelegd aan welke eisen de verschillende spelers in de vervoersector moeten voldoen om een goed functioneren van de markt te kunnen bewerkstelligen.

De Vervoerkamer heeft de volgende taken:

- toezicht op naleving door de infrabeheerder van een deel van de concessievoorschriften voor het beheer van het hoofdspoor.
- toezicht op non-discriminatoire toegang tot de spoorinfrastructuur en toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen op en om het spoor.
- toezicht op het tijdig en juist opstellen en beschikbaar stellen van de netverklaring (de prospectus van de infrabeheerder) en de inhoud ervan.
- toezicht op de nakoming van toegangsovereenkomsten.
- toezicht op de non-discriminatoire verdeling van de capaciteit van het spoorwegnet en andere noodzakelijke spoorvoorzieningen en kaderovereenkomsten.
- toezicht op de vergoeding voor het gebruik van het spoor (gebruiksvergoeding).
- goedkeuren meerjarige (> 5 jaar) kaderovereenkomsten tussen beheerder en vervoerder.
- monitoring van de concurrentie op de markt van de spoorwegvervoersdiensten, met inbegrip van het goederenvervoer.

De Vervoerkamer houdt toezicht door het behandelen van klachten van belanghebbenden en het uitvoeren van onderzoek. De Vervoerkamer heeft bij overtreding van de regels de mogelijkheid om een partij een boete of een last onder dwangsom op te leggen.

Toezicht spoorveiligheid (zie ook 4.3.1.)

De minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor het toezicht voor zover dit in wet- en regelgeving is vastgelegd. Hierbinnen is de verantwoordelijkheid voor veiligheid op de infrastructuur via de beheerconcessie belegd bij ProRail. Veiligheid inzake materieel(eisen) is in de vervoerconcessie op het hoofdrailnet belegd bij NS.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat bewaakt en bevordert sinds 1 juli 2001 de veiligheid van het transport op de weg, in de scheepvaart, in de lucht en op het spoor.

IVW geeft vergunningen af en ziet toe op de naleving van wetten en regelingen. Binnen IVW heeft de toezichteenheid Rail tot doel het voorkomen en beperken van letsel en schade op en rond de rails in Nederland. Het gaat daarbij niet alleen om de veiligheid van reizigers, maar ook om de veiligheid van personeel, kruisend verkeer, passanten, mensen die werken op of rond de rails en anderen in de omgeving van het railverkeer. De toezichteenheid Rail houdt toezicht op:

- treinverkeer op de hoofdspoorweginfrastructuur
- interlokale trams
- metro
- historische spoorlijnen.

In het kader van de spoorwegveiligheid worden eisen gesteld aan spoorwegondernemingen, vervoerders, het verkeer, voertuigen, infrastructuur en personeel.

Strategieën voor doelrealisatie zijn ondermeer:

- het bestuurlijk verdelen van taken en verantwoordelijkheden voor de railveiligheid, waarin alle actoren zich bewust zijn van hun nieuwe rol en slagvaardig werken het ontwikkelen van een eenduidig normenkader voor de veiligheid van de railinfrastructuur;

- het versterken van het veiligheidsmanagement bij alle spoorbedrijven. Binnen V&W en ProRail dient een veiligheidsmanagementsysteem te zijn ingevoerd
- het ontwikkelen van een groepsrisiconorm voor conventioneel spoorvervoer per traject
 - het Nederlandse hoofdspoorwegnet voorzien van een automatisch treinbeveiligingssysteem. Afhankelijk van de situatie is dit conventioneel (ATB) of innovatief (ETCS). Het systeem moet onder andere de kans op passages Stop Tonend Sein (STS) terugdringen
 - het beheersen van de veiligheidsaspecten bij wijziging of bij nieuwbouw van een railsysteem, zowel preventief als in de uitvoering, met behulp van een Integraal Veiligheidsplan en een Safety Case;
 - het verbeteren van de veiligheid van het materieel door normeringen voor materieeltoelating, materieelbeheer en -onderhoud
 - het in werking hebben van een doeltreffend monitorsysteem waarmee de veiligheid van het railsysteem nauwgezet kan worden gevolgd door registratie van de veiligheidssituatie van risicodragers en risicofactoren

Consumentenorganisaties

Met de inwerkingtreding van de Concessiewet personenvervoer per trein is de rol van de consumentenorganisaties ten aanzien van concessieverlener en concessiehouder trein per 1 januari 2005 formeel vastgelegd in de Wet Personenvervoer 2000, het Besluit Personenvervoer 2000 en de vervoerconcessie. Het overleg vindt plaats in het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (LOCOV) dat is ingesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat.

In de Vervoerconcessie is opgenomen dat vervoerders bij het opstellen van het jaarlijkse vervoerplan overleg voeren met onder meer de consumentenorganisaties over de invulling van de zorgplicht door vervoerders. De vervoerders moeten de zienswijzen van de consumentenorganisaties opnemen in het vervoerplan en aangeven hoe zij daarmee omgaan.

De concessiehouder is verplicht de consumentenorganisaties tenminste eenmaal per jaar om advies te vragen over onderwerpen die voortvloeien uit de Wet Personenvervoer 2000 en de Vervoerconcessie. Daarbij stelt de concessiehouder de consumentenorganisaties in de gelegenheid met hem overleg te voeren voordat het advies wordt uitgebracht. Verder mogen de consumentenorganisaties ongevraagd advies geven en is de concessiehouder verplicht deze organisaties om advies te vragen voordat een concessie verleend of gewijzigd wordt. Ook hiervoor geldt dat de concessieverlener de consumentenorganisaties in de gelegenheid moet stellen met hem overleg te voeren voordat het advies wordt uitgebracht. Voor de concessie voor het Hoofdrailnet (en voor de HSL-Zuid) beschikken de consumentenorganisaties die door de minister zijn benoemd in het LOCOV over adviesrecht. Voor de regionale concessies bepaalt de betreffende decentrale overheid welke organisaties adviesrecht hebben. Op regionaal niveau zijn de consumentenorganisaties verenigd in reizigersplatforms, ook wel bekend als ROCOV's.

De concessiehouder moet aan de consumentenorganisaties advies vragen over voorgenomen wijzigingen van de dienstregeling, de tarieven en de overige in de vervoerconcessie geregelde onderwerpen. In het Besluit Personenvervoer2000 is opgenomen over welke andere onderwerpen in elk geval advies gevraagd moet worden:

- de uitvoering van de dienstregeling
- de wijze waarop de concessiehouder de reiziger informeert over de dienstregeling en de tarieven

- de vervoervoorwaarden volgens welke het openbaar vervoer wordt verricht
- de modellen van vervoerbewijzen die de concessiehouder uitgeeft
- de wijze waarop en de mate waarin vervoerbewijzen verkrijgbaar zijn gesteld
- de wijze waarop de reiziger het vervoerbewijs kan betalen
- de voorzieningen die de concessiehouder treft ten aanzien van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor reizigers met een handicap
- de voorzieningen die de concessiehouder treft ten behoeve van het waarborgen van een verantwoorde mate van veiligheid van reizigers en van het voor hem werkzame personeel

Verder is de concessiehouder volgens de concessie verplicht een klachtenprocedure uit te voeren, een compensatieregeling en een driemaandijks klanttevredenheidsonderzoek, waarvan de resultaten openbaar worden gemaakt. Ook over deze onderwerpen moet advies worden gevraagd.

In de Vervoerconcessie voor het hoofdrailnet is ook opgenomen dat NS advies moet vragen als zij wil afwijken van de verplichting in de Vervoerconcessie met betrekking tot de minimale stationsbediening. Een verzoek tot ontheffing van de minimale stationsbedieningsverplichting moet, vergezeld van de adviezen van de consumentenorganisaties en betrokken decentrale overheden, worden voorgelegd aan de minister, die het toetst aan de in de Vervoerconcessie opgenomen zorgplicht en een aantal aanvullende criteria.

4.7.2 Analyse toezicht, monitoring en handhaving

Marktwerving en non-discriminatoire toegang tot het net, de voorzieningen en het beroep

Enkele aspecten rond marktwerving en de rol van NMa daarbij zijn eerder al aanbod geweest. Deze betreffen vooral de relatie tussen NS en de overige vervoerders in en rond de stations en de bijkomende diensten en voorzieningen die NS aan potentiële concurrenten levert. Ook het vraagstuk van het bevorderen van een 'level playing field' en de mogelijke tijdelijke ondersteuning die aan nieuwkomers zou kunnen worden gegeven is kort aangestipt. Nog niet besproken zijn enkele (andere) vervlechtingen van NS in samenhang met de marktwerving op het spoor. Deze betreffen de regionale markt voor het personenvervoer. Hier kunnen nieuwe vervoerders meedingen naar vervoerconcessies voor regionale lijnen, maar ook NS kan hierin partij zijn. Omgekeerd kunnen de nieuwe vervoerders niet meedingen naar vervoer op (onderdelen van) het hoofdrailnet. Vanuit mededingingsoptiek zouden hier potentiële problemen kunnen liggen, bijvoorbeeld mogelijkheden voor kruissubsidies of ander strategisch gedrag. Ook het feit dat NS participeert in regionale vervoerbedrijven (in casu Syntus) kan in theorie vergelijkbare potentiële problemen opleveren. De opmerkingen van NMa over het nog niet in werking gestelde artikel uit de concessiewet (artikel I sub PP van de Concessiewet) ziet de commissie in dit verband als relevant.

Veiligheid

Het toezicht dat is opgedragen aan IVW betreft de externe en interne veiligheid: voor de omgeving, de gebruikers en de medewerkers. Van IVW is de toezichtende instantie Rail in het bijzonder met deze taak belast. Voor zover uit de beheerconcessie voorschriften voortvloeien gericht op de veiligheid van de infrastructuur, is IVW eveneens de toezichthoudende instantie. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de verplichting met betrekking tot het hebben van een adequaat veiligheidssysteem. Daar waar sprake

is van samenhang of overlap in concessieverplichtingen waarop toezicht door zowel DGMO als IVW wordt gehouden (bijvoorbeeld ingevolge het beheerplan), ligt de primaire verantwoordelijkheid bij DGMO en zal DGMO een coördinerende functie vervullen ten opzichte van IVW.

Op het gebied van de veiligheid ontbreekt naar het oordeel van IVW het integrale aspect: infrastructuur, personeel en materieel zijn in de regelgeving te veel gescheiden, waardoor een integrale aanpak van de veiligheid niet mogelijk is. Dit leidt tot suboptimalisatie. Er is, met name bij grootschalige projecten, ook geen sprake van één systeemverantwoordelijke. Dat klemmt te meer nu de verantwoordelijkheid voor de dagelijks uitvoering van de spoorveiligheid meer bij de spoorpartijen zelf is komen te liggen en veel minder centraal bij de overheid (VenW). De regie is in feite te verdeeld en zou naar de mening van IVW weer meer in één hand moeten komen.

Bij de overgang naar het nieuwe spoorsysteem zijn de interne regels van ProRail en NS op het gebied van de veiligheid in veel gevallen één op één overgegaan naar publieke regelgeving. Dat heeft tot gevolg dat voor het hele net dezelfde veiligheidsregels van kracht zijn, terwijl decentrale overheden soms behoefte hebben aan een ander regime. De regionale lijnen functioneren onder andere omstandigheden, waardoor andere veiligheidseisen adequater kunnen zijn. Soms kan worden volstaan met minder strenge of andere normen, terwijl anderzijds behoefte is aan een integraal plan voor zowel de weg- als de spoorweginfrastructuur. Investeringsplannen volgens een integraal veiligheidsplan leveren in sommige gevallen meer op dan wanneer alleen wordt gelet op de spoorveiligheid (bijvoorbeeld bij overwegen).

Er zijn klachten over achterstanden in onderhoud en beheer van het regionale net en daarmee ook in het up to date houden van veiligheidssystemen en bediening. Dat belemmert volgens de decentrale overheden het regionale railvervoer in zijn ontwikkeling.

Ook de destijds interne regels van NS zijn niet aangepast aan de nieuwe omstandigheden. In de praktijk blijken de regels soms erg gedetailleerd en te veel in de vorm van middelenvoorschriften, wat beperkingen oplevert bij het implementeren van interne veiligheidssystemen. Anderzijds kunnen middelenvoorschriften juist voor kleine bedrijven veel houvast bieden bij het opzetten van een veiligheidssysteem¹².

De goederenvervoerders zijn kritisch ten opzichte van IVW: zij maken melding van afnemende deskundigheid bij de toezichthouders. Men heeft de indruk dat er vooral een papieren veiligheid wordt nagestreefd; de werkwijze wordt nogal eens als bureaucratisch ervaren. Daar kan tegenover gesteld worden dat veiligheid vooral voor de nieuwe toetreders een extra investering en dus kostenpost is. Men moet wennen aan de eisen die op het Nederlandse net worden gesteld. IVW constateert dat bijvoorbeeld roodlichtpassages bij nieuwe toetreders beduidend vaker voorkomen dan bij de 'oude' partijen.

Waarschijnlijk is dat een kwestie van ervaring. Bijzonder punt van zorg bij IVW is dat kleine partijen dikwijls zelfstandigen zonder personeel inhuren omdat vast personeel moeilijk te krijgen is. Het verplichte veiligheidssysteem omvat uiteraard ook de zorg voor dit personeel, maar in de praktijk blijkt dat niet altijd op de goede manier vorm te krijgen.

¹² ProRail heeft een lijst met verbetervoorstellen voor de lagere regelgeving aan zijn rapportage gehecht en IVW heeft een lijst met moeilijk handhaafbare regels opgesteld. De notitie (in verkorte vorm) en de lijst zijn als bijlagen bij dit rapport opgenomen.

Voor NS en ProRail is de veiligheidszorg vanouds een intrinsiek onderdeel van de werkzaamheden. Het veiligheidsniveau van het spoor is in het algemeen, zeker in vergelijking met andere vormen van vervoer, hoog te noemen.

IVW maakt melding van het feit dat ook ProRail valt onder dezelfde ministeriele verantwoordelijkheid (van de minister van VenW) als de Inspectie. Dat kan soms wringen. Wanneer IVW in haar toezichthoudende functie onregelmatigheden constateert en tot handhaving wil overgaan, kan dat politieke problemen tot gevolg hebben. IVW meldt dat het gevaar bestaat dat daarvan invloed uitgaat op de wijze van handhaving. Handhaving op het gebied van veiligheid kan ook gevolgen hebben voor capaciteit en doorstroming. Ook dat valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van VenW. Al zou het feitelijk niet zo zijn, de schijn kan gewekt worden dat IVW daarmee in haar handhaving rekening houdt. Een meer onafhankelijke positie van IVW zou daarvoor een oplossing bieden, maar uiteraard heeft dat ook zijn nadelen.

Zowel IVW als de vervoerders brengen de problematiek van de strafrechtelijke handhaving naar voren. De 'verkeersregels' op het spoor zijn gemodelleerd naar het wegverkeer en in beginsel wordt hetzelfde sanctiearsenaal gehanteerd. Toch zijn er grote verschillen, niet in de laatste plaats omdat ook de bedrijven zelf groot belang hebben bij de veiligheid en het vermijden van fouten en overtredingen. Daarom is er een meldingensysteem ingevoerd bij incidenten. Strafrechtelijke handhaving belemmert het goed functioneren van dat systeem omdat vrijwillig melden van fouten voor de betrokkene risico's inhoudt. Men werkt in wezen mee aan de eigen veroordeling doordat de gegevens van IVW openbaar zijn. IVW wordt hierdoor steeds vaker geconfronteerd met terughoudendheid van personeel bij de medewerking aan onderzoeken, zeker wanneer er kans bestaat dat ook het KLPD erbij betrokken wordt.

IVW mist in het sanctiearsenaal het instrument van de bestuurlijke boete. Nu is er de keuze tussen niets doen of strafrechtelijk optreden. Bestuurlijke handhaving is minder belastend en kan net zo effectief zijn.

Toezicht door consumentenorganisaties

Sinds de invoering van marktwerking en decentralisatie in het openbaar vervoer hebben de consumentenorganisaties meermalen gepleit (onder meer in het LOCOV) voor een markttoezichthouder die bevoegd en in staat is om de publieke belangen van het openbaar vervoer te bewaken (ook over de concessiegrenzen heen) en als arbiter te fungeren bij geschillen tussen consumentenorganisaties en vervoerders. Daarnaast zou een dergelijke toezichthouder een functie als nationale OV-autoriteit kunnen vervullen, daar waar de decentralisatie van verantwoordelijkheden de samenhang van het OV op bovenregionaal niveau (in netwerk, tarieven, service, etc.) teveel dreigt te schaden. Elders wordt ook gesproken van een specifieke toezichthouder namens de consumenten, die expliciet op het gebied van consumentenbescherming een belangrijke rol moet spelen. De commissie constateert dat NMa reeds een toezichthoudende functie heeft, die verder gaat dan alleen het zuivere mededingingstoezicht. De positie van NMa moet echter nog verder uitkristalliseren. De commissie heeft uit de gesprekken de indruk dat zaken niet worden aangepakt vanwege gebrek aan menskracht. Zo zal het langer duren voordat die positie duidelijk is en uitspraken zijn gedaan die de verhoudingen duidelijker maken.

De adviesfunctie van de consumentenorganisaties kan weliswaar niet gekwalificeerd worden als 'toezicht', maar feitelijk geeft deze functie wel invloed. De consumentenorganisa-

ties merken echter op dat NS de adviezen vaak niet uitvoert. NS signaleert de tweede weg die door de consumentenorganisaties soms wordt bewandeld: de media en de politiek. De commissie constateert dat het vragen van advies verplicht is, de adviezen vermeld moeten worden en de motivering waarom eventueel van een advies wordt afgeweken. Bovendien kunnen de organisaties de motivering van de afwijzing van hun advies marginaal laten toetsen door de rechter. 'Marginaal' wil zeggen dat de rechter het advies niet inhoudelijk (wie heeft er gelijk?) beoordeelt, maar kijkt naar de onderbouwing van het besluit van NS. Is die niet voldoende, dan kan uitstel van de implementatie van het voorgenomen besluit gevorderd worden.

Daarnaast zijn er de per 1 oktober 2006 benoemde OV-ambassadeur en de commissie van wijzen die een bemiddelende rol kunnen spelen. De OV-ambassadeur is het 'gezicht' van het openbaar vervoer en kan ook – desgevraagd – bemiddelen in (potentiële) conflictsituaties, ter voorkoming van zware en langdurige juridische procedures.¹³

Het ministerie van VenW heeft geen behoefte aan een aparte toezichthouder namens de consumenten, en acht het ook niet nodig de taak van NMa Vervoerkamer uit te breiden. Uit inventarisatie volgt, aldus de minister,¹⁴ dat in de bestaande ordening voor alle mogelijke conflictsituaties reeds een formele vorm van toezicht of conflictbeslechting bestaat. In het visitatiegesprek dat de commissie met de consumentenorganisaties voerde, werd de wens van de organisaties genuanceerd, wat later per brief weer werd herroepen. Kennelijk bestaat intern nog geen overeenstemming over dit onderwerp.

Voorts hebben de consumentenorganisaties aangegeven behoefte te hebben aan een meer inhoudelijke toetsing van besluiten van met name NS. Het gaat dan om de vraag of een voorgenomen besluit leidt tot een optimale prijs-kwaliteitverhouding. NS rapporteert dat het overleg in het LOCOV verder gaat dan alleen het formele adviesrecht van de consumentenorganisaties en dat in de praktijk wel rekening wordt gehouden met de wensen van de consumenten.

Door de consumentenorganisaties is naar voren gebracht dat een adviespositie ten aanzien van de beslissingen van ProRail wordt gemist. Erg dringend lijkt deze wens echter niet.

De in de concessie verplichte klanttevredenheidsonderzoeken fungeren als monitoringsinstrument vanuit de gebruikers van het OV.

De consumentenorganisaties geven aan dat er ten aanzien van de vertegenwoordiging van consumentenbelangen bij het grensoverschrijdend personenvervoer een grijs gebied is. Behoudens de HSL Zuid is dit vervoer niet in concessies geregeld en bestaat er ook geen andere wetgeving die een eventuele adviespositie zou kunnen regelen.

13 De OV-ambassadeur is voorzitter van een 'commissie van wijzen' die op verzoek kan bemiddelen of adviseren bij conflicten tussen partijen in het openbaar vervoer. De adviezen zijn evenwel niet bindend. De OV-ambassadeur heeft bij de werkzaamheden het perspectief van de reiziger gekozen. De ambassadeur is in de afgelopen tijd onder meer betrokken geweest bij de totstandkoming van het convenant over de overdracht van OV-fiets per 1 januari 2008 van ProRail (die de formule heeft ontworpen) naar de Stichting OV-fiets.

14 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 644, nr 64, brief aan de Tweede Kamer, OV-ambassadeur/vervoerarbiter, 26 april 2006.

4.8 Thema: systeem

4.8.1 Inleiding

In de hoofdstukken hiervoor is aandacht besteed aan de werking van het gekozen spoorwegsysteem en mogelijkheden om binnen het systeem tot verbetering te komen. In deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt stil gestaan bij kwesties die opgebracht zijn door meerdere partijen en betrekking hebben op meer fundamentele veranderingen in het systeem.

4.8.2 Analyse: Drie systeemaspecten van meer fundamentele aard

Uit de zelfevaluaties en visitatiegesprekken zijn drie kwesties naar voren gekomen die in ieder geval de aandacht verdienen. Deze betreffen:

- de stations, dienstverlening aan vervoerders en de exploitatie van vastgoed
- de aanbesteding en de reikwijdte van de vervoerconcessies
- aanbesteding en eventuele splitsing van onderhoud en beheer vs capaciteitsmanagement

Sommige partijen achten het wenselijk dat op deze punten veranderingen in het gekozen systeem worden aangebracht. De commissie gaat daarop hieronder in; andere mogelijke structuurwijzigingen worden door de commissie niet behandeld. Zo is het in theorie ook mogelijk om bijvoorbeeld de ingezette structuurveranderingen die in achterliggende jaren zijn doorgevoerd weer terug te draaien en bijvoorbeeld de meeste taken die nu door ProRail worden verricht weer naar NS terug te brengen. De commissie constateert evenwel dat geen van de partijen hiervoor heeft gepleit of dit als een realistische optie beschouwt.

Stationsbeheer, dienstverlening aan vervoersorganisaties en vastgoedexploitatie

De eerste en in dit kader minst vergaande systeemverandering die in de visitatiegesprekken aan de orde is geweest, is de overheveling van taken op het gebied van dienstverlening aan vervoerders naar een onafhankelijke partij, waarbij ProRail doorgaans als voor de hand liggend alternatief wordt gezien. De gedachte hierachter is de volgende. Het capaciteitsmanagement en een aantal andere aspecten rond de dienstverlening aan vervoerders is in het nieuwe systeem van de NS overgegaan naar een onafhankelijke partij, in casu ProRail. Een aantal andere bevoegdheden – in het bijzonder op en rond de stations – zijn bij NS gebleven. De eigenomspositie van NS alsmede praktische overwegingen hebben er toe geleid dat NS hier een positie heeft behouden, met als gevolg dat zij als vervoerbedrijf, zij het in een ander onderdeel van het bedrijf, tevens de enige leverancier is van bepaalde diensten aan andere vervoerders en in andere gevallen de inrichting van de dienstverlening bepaalt waar andere vervoerders van afhankelijk zijn. Dit wordt door sommige partijen een anomalie in het systeem gevonden. Immers, als voor het creëren van een ‘level playing field’ en het bevorderen van eerlijke concurrentieverhoudingen het essentieel werd geacht om railinfrabeheer, capaciteitsmanagement alsmede enkele andere taken weg te halen bij NS, dan ligt het in de rede dat dit argument evenzeer van toepassing is op stations en andere bijkomende diensten. De commissie is van mening dat deze kwestie nadere aandacht verdient, zich realiserend dat het een complex vraagstuk is met economische en juridische implicaties. Toch zouden andere keuzes dan de

huidige in de beschouwingen betrokken moeten worden, zoals bijvoorbeeld een concentratie van NS op het vervoer, onderbrengen van het stationsbeheer bij een andere partij (ProRail) en aanbesteding van (andere) commerciële activiteiten op de markt. Het is vanuit mededingings-optiek, ondanks vastlegging van de verplichtingen van NS in de wet, onbevredigend dat nieuw opgekomen partijen in het vervoer voor bepaalde belangrijke diensten afhankelijk zijn van een andere vervoerder. Hierboven is dit punt al eerder aan de orde geweest. De complexiteit van het vraagstuk ligt niet primair bij de gevolgen voor het vervoer, maar bij de economische en juridische implicaties van een principiële scheiding van vervoer, stationseigendom en beheer en vastgoedbeheer.

Een tweede punt dat opkwam, is de als gevolg van de constructie van NS aanwezige mogelijkheid voor kruissubsidiëring via interne verrekenprijzen. Zo kan een situatie van hoge prijzen voor dienstverlening door NS-Poort aan zowel NS-Reizigers als aan andere vervoerders netto winst opleveren voor NS-holding, maar dit is niet in het belang van het vervoer of de reizigers. Impliciete subsidies die de andere kant oplopen kunnen echter evenzeer inefficiënt zijn en op strategische overwegingen berusten die maatschappelijk geen optimale uitkomst opleveren.

Aanbesteding van commerciële stations- en vastgoedexploitatie kan mogelijk belangrijke voordelen opleveren. Er is geen reden om aan te nemen dat NS Poort dit per definitie beter kan dan andere marktpartijen en het staat ook niet vast dat alle stations gezamenlijk moeten worden aanbesteed. Het publieke belang kan bij dit type aanbestedingen naar verwachting heel goed en misschien zelfs beter dan nu het geval is, worden geborgd. Zo kunnen uiteenlopende randvoorwaarden en eisen worden opgenomen ten aanzien van goede toegankelijkheid en overzichtelijkheid voor reizigers, bijzondere eisen ten behoeve van minder valide reizigers, minimumeisen ten aanzien van bepaalde soorten winkelaanbod, kan de ruimtelijke kwaliteit van de plannen meewegen bij de gunning etc. Daarmee komt de sturing van de stationsomgeving en de uitstraling van stationsruimten in publieke handen, terwijl de eigenschappen van de markt kunnen worden benut om binnen dit kader zo goed mogelijke prestaties te realiseren.

Aanbesteding en de reikwijdte van de vervoerconcessie

Ten aanzien van het personenvervoer is gekozen voor een regime van concurrentie om het spoor. Na discussie met de Tweede Kamer is eenmalig het hoofdrailnet rechtstreeks gegund. Tevens moet geconstateerd worden dat de politieke roep om 'rust en herstel' niet goed verenigbaar was met een openbare aanbesteding van het hoofdrailnet. Een dergelijke beslissing had met het oog op het complexe en ingrijpende karakter ervan bovendien een lang voortraject vereist. Vragen die daarbij spelen zijn: Kiezen we voor een openbare aanbesteding zoals bij het regionale vervoer? Of kiezen we voor alleen managementaanbesteding? Wat zijn de gevolgen voor het zittende personeel? Besteden we het hele hoofdrailnet in één pakket aan of kan het net in delen worden opgeknipt en apart worden aanbesteed? Hoe moet bij een aanbesteding worden omgegaan met de positie van NS op en rond de stations en de vastgoedexploitatie? Het moge duidelijk zijn dat het hier om fundamentele vragen gaat die ingrijpende gevolgen hebben voor de hele

ordening en inrichting van het spoor. Politieke consensus rondom deze kwesties is niet eenvoudig te realiseren en bij de toch al flinke veranderingen in de inrichting van het spoor kan men zich voorstellen dat dit eenvoudig een brug te ver was bij de introductie van de nieuwe spoorwegwet en de uitwerking van de vervoerconcessie.

Thans rijzen deze vragen opnieuw, nu de concessie van NS in 2015 afloopt. Welke beslissing dan ook wordt genomen, tijdige voorbereiding is in elk geval gewenst om de verschillende opties open te houden en een zorgvuldig afgewogen beslissing te nemen.

Tijdens de gesprekken met de organisaties en met enkele door de commissie geraadpleegde deskundigen zijn enkele opties aan de orde gekomen om meer concurrentie te genereren. Deze opties zijn vanuit marktordeningperspectief besproken; spoortechnische aspecten kunnen uiteraard dergelijke opties minder aantrekkelijk maken.

- Openbaar aanbesteden van het hoofdrailnet
- Aanbesteden van het management
- Opknippen van het netwerk
- Afschaven van het hoofdrailnet

Bij openbaar aanbesteden van het vervoer of van het management gaat het vooral om de vraag hoeveel vrijheidsgraden aan concurrerende aanbieders wordt geboden. Concurrerende aanbieders kunnen zich in beginsel van elkaar onderscheiden via (nieuwe) vervoersconcepten, en (slimme) organisatie- en managementmodellen gericht op kostenbeheersing en de effectiviteit van outputsturing. De aanbieders die dat het beste weten te combineren kunnen de beste prijs/kwaliteitsverhouding realiseren en de aanbesteding winnen. Als concurrerende aanbieders echter geen vrijheidsgraden hebben in termen van personeelsomvang, organisatiestructuur en beloningsstructuren, dan kunnen zij zich in termen van arbeidsproductiviteit en arbeidskosten moeilijk onderscheiden. Hier ligt het dilemma: om echt te kunnen profiteren van voordelen van aanbesteden moeten alternatieven kunnen worden ontwikkeld voor de huidige omvang en aansturing van de NS-organisatie: als andere (internationale) vervoerders of andere managers in geval van management-aanbesteding het op dit vitale punt op dezelfde wijze moeten doen, dan mag niet of in ieder geval niet zonder meer worden verwacht dat aanbesteden duidelijke voordelen zal opleveren.

Een alternatief voor openbare of managementaanbesteding van het hoofdrailnet, is het beperken van de omvang van het hoofdrailnet en alleen de nieuwe losgeweekte delen aan te besteden.

De gevolgen daarvan zijn uiteraard afhankelijk van de omvang van de af te splitsen delen van het hoofdrailnet. Als gekozen wordt voor het afschaven aan de randen van het hoofdrailnet, dan zullen de gevolgen niet ingrijpend zijn. Er komen wat meer regionale lijnen bij, maar in termen van de totale markt voor het personenvervoer verandert er niet veel. Bescheiden voordelen, maar ook geringe gevolgen voor NS en het bestaande systeem.

Bij modellen voor het splitsen en apart aanbesteden van stadsgewestelijke netwerken en het lange afstandverkeer gaat het om effecten van een andere orde: de potenties kunnen groot zijn, maar er kunnen ook negatieve gevolgen optreden voor de kwaliteit (bijvoorbeeld complexe afspraken en regelingen op het gebied van aansluitingen van de dienstregelingen) van het bredere netwerk en de gevolgen voor de NS-organisatie kunnen ook omvangrijk zijn.

Wellicht zijn er ook nog tussenoplossingen, waarbij een bepaald deel van het netwerk misschien wel zinvol is af te splitsen en andere delen juist niet. De kern van de zaak is evenwel dat veel partijen hier vanuit het eigen belang of de eigen perceptie wel een beeld bij hebben, maar dat de commissie geen betrouwbare, goed onderbouwde informatie op dit punt heeft aangetroffen. Met andere woorden: er is geen heldere *inhoudelijke* beargumentering voor de keuze van de reikwijdte van het hoofdrailnet beschikbaar.

De commissie is van oordeel dat er systematisch onderzoek verricht moet worden naar alternatieve modellen voor de reikwijdte van het hoofdrailnet en de voor- en nadelen van verschillende keuzen die hier gemaakt zouden kunnen worden. Indien men bij de nieuwe concessieverlening in 2015 de verschillende kaarten op tafel wil kunnen hebben, dan zal er een uitgebreid voortraject moeten worden doorlopen, waarbij de informatie over verschillende keuzen tijdig beschikbaar moet zijn. Het is van belang dat er ruim voor 2015 duidelijkheid komt over de route die bewandeld gaat worden, zodat partijen in de sector weten waar ze aan toe zijn en zich adequaat kunnen voorbereiden.

Aanbesteding en eventuele splitsing van onderhoud/beheer en capaciteitsmanagement

Het derde systeemvraagstuk dat naar voren werd gebracht betreft de vraag waarom beheer en onderhoud enerzijds en capaciteitsmanagement en verkeersleiding anderzijds onder één dak zijn gebracht. De veel geuite kritiek op de 'dubbele petten' betreft uiteraard dit punt. Hoewel de commissie hierboven enige afstand heeft genomen van deze kritiek, is daarmee nog niet gezegd dat de keuze in het huidige stelsel om bovengenoemde activiteiten te combineren ook de beste keuze is. Dit meer principiële punt staat los van de geuite praktische behoefte aan meer afwegingsruimte voor ProRail in de uitoefening van de capaciteitsverdelingstaak.

De kritiek op ProRail vanuit vervoerders betreft immers niet alleen – of bij sommige vervoerders in het geheel niet – de kwestie van de 'dubbele petten', maar zeker ook kritiek die verwijst naar inefficiënt, zo men wil bureaucratisch, handelen van ProRail. Het duurt naar de opvatting van vervoerders allemaal lang als er iets moet veranderen, ProRail heeft zich niet voldoende ingesteld op nieuwe vervoerders, ProRail is sterk ingesteld op dienstregelingen voor personenvervoer en veel minder op de ad-hoc situaties die zich in het goederenvervoer aandienen etc.

Hierboven is beschreven dat deze kritiek de laatste maanden is afgenomen en dat het algemene beeld is dat ProRail zich langzamerhand op de nieuwe situatie is gaan instellen. Vanuit deze optiek zou men mogen verwachten dat tijd hier in het voordeel van het huidige systeem werkt en verdere verbetering zal kunnen optreden.

De vraag is echter of het hier alleen een kwestie van tijd is en het de moeite waard is te onderzoeken of er voordelen zijn in een constructie waarbij het beheer en onderhoud, met een sterke inhoudelijke en financiële koppeling met overheidsbeleid, bij ProRail blijft en capaciteitsmanagement en verkeersleiding in een aparte organisatie worden ondergebracht en eventueel aanbesteed. In dat geval moet de opmerking over de bijkomende diensten en voorzieningen hierboven ook in een ander licht worden geplaatst.

De vraag rijst echter of ProRail ook op langere termijn toch eerder een wat ambtelijke, procedurele organisatie zal blijven met bijbehorende beperkingen waar het gaat om het snel en tegen lage kosten kunnen bedienen van marktpartijen. Als de inschatting is, dat het laatste het geval is, kan overwogen worden het beheer en onderhoud met een sterke inhoudelijke en financiële koppeling met overheidsbeleid bij ProRail te laten en capaciteitsmanagement en verkeersleiding af te splitsen en aan te besteden.

De voordelen van een dergelijke afsplitsing moeten dan worden gezocht in een grotere doelmatigheid en klantgerichtheid van de capaciteitsmanager die via aanbesteding voor een bepaalde periode kan worden geselecteerd. Als het een marktpartij betreft, kunnen hier in beginsel goede prikkels worden aangebracht. De partij die er in slaagt om binnen de gestelde wettelijke kaders en het gegeven netwerk meer vervoer te accommoderen, wordt hier bijvoorbeeld via adequate gebruiksvergoedingen voor beloond en het niet realiseren van bepaalde (minimaal) noodzakelijk geachte prestaties kan met boetes worden bestreden.

Het lijkt aannemelijk dat langs deze lijn doelmatigheidswinst te realiseren is. De commissie ziet hier echter tevens een belangrijk risico. Het valt op dat het capaciteitsmanagement een complex proces is, dat lastig lijkt te sturen via bijvoorbeeld uitsluitend tarieven. Personenvervoer en goederenvervoer moeten worden gecombineerd, het spoor moet capaciteit inruimen voor onderhoud, de technische kwaliteit van het spoor stelt beperkingen, er zijn omvangrijke veiligheidsaspecten in het geding, rangeren, kop maken en tal van andere aspecten zorgen voor complexe logistiek. De implicatie hiervan is dat er veel overleg nodig is tussen partijen, om allerlei problemen op te lossen en samen creatieve oplossingen te zoeken. Het gaat dan vaak om een goede wisselwerking tussen personen van de verschillende organisaties, mensen die elkaar kennen en de weg weten door het systeem. Als het capaciteitsmanagement met zekere frequentie zou wisselen – en dit geldt nog meer voor de verkeersleiding – zullen er telkens transitieproblemen en -kosten optreden. Hierbij moet worden bedacht dat het niet alleen gaat om de afstemming tussen ProRail en de diverse vervoerders, maar ook met IVW, NMa, de regionale overheden en andere betrokkenen. Nieuwe partijen die het capaciteitsmanagement op zich nemen hebben met al deze partijen van doen en zullen telkens opnieuw moeten investeren in kennis van het institutionele systeem en persoonlijke netwerken moeten ontwikkelen. Met concessies met lange looptijden is dit probleem te beperken, maar dergelijke concessies hebben ook weer hun keerzijden.

5 Conclusies

De systeemveranderingen die sinds het begin van de jaren negentig stapsgewijs zijn doorgevoerd en vervolgens zijn geformaliseerd met de nieuwe spoorwetgeving hebben een belangrijke transitie tot stand gebracht in de spoorsector. Deze transitie is bovendien nog niet voltooid, zoals blijkt uit de zelfevaluaties van de verschillende organisaties. Daarmee is een eindoordeel over het functioneren van het systeem op dit moment uiteraard nog lastig te geven. Bovendien zij vermeld dat er in het kader van de evaluatie van de spoorwetgeving verscheidene onderzoeken lopen. Uit deze onderzoeken kan nog aanvullende informatie komen die van belang kan zijn voor de uiteindelijke besluitvorming.

De visitatiecommissie heeft vanuit haar invalshoek, gebaseerd op de zelfevaluaties, gesprekken met de organisaties, een aantal externe deskundigen en eigen waarneming een indruk gekregen die tot de in dit rapport beschreven observaties en conclusies heeft geleid. De commissie vestigt bovendien de aandacht op een aantal belangrijke aspecten die nadere bestudering en eventueel besluitvorming vereisen.

Er zijn geen aanwijzingen voor duidelijk disfunctioneren van het systeem

De eerste conclusie die kan worden getrokken is dat zorgen omtrent een sterk disfunctioneren van het nieuwe systeem ongegrond zijn gebleken. In het bijzonder gaat het om twee grote veranderingen waarvan de gevolgen onzeker waren. De eerste betreft de belangrijke overheveling van taken van NS naar ProRail. Zou het logistieke systeem hier niet ernstig schade van ondervinden en ertoe leiden dat partijen verantwoordelijkheden op elkaar afschuiven met als uiteindelijk resultaat een slecht functionerend logistiek product voor de reiziger? De tweede zorg betrof de borging van publieke belangen. Zou een meer op financieel resultaat gestuurde NS en de komst van marktpartijen op het spoor er niet toe leiden dat sociale doelen en andere publieke doelen zoals veiligheid in het gedrang komen?

De commissie constateert dat er geen aanwijzingen zijn dat het gekozen spoorstelsel en bijbehorende wetgeving tot een disfunctionerende sector hebben geleid.

Daar waar het vigerende operationele systeem in de aanloop naar de nieuwe wetgeving nog te kampen had met grote problemen – die overigens deels hun oorzaak vonden in achtergronden die niet direct het gevolg waren van de systeemverandering – is hier in de loop van de jaren weer een duidelijke verbetering gerealiseerd. Het is mogelijk gebleken om in een aantal jaren na de introductie van de Spoorwegwet weer duidelijk betere prestaties op het spoor neer te zetten. Het gekozen systeem is klaarblijkelijk geen beletsel om prestaties te realiseren, zoals die ook vóór de splitsing van NS werden geleverd.

Het is de commissie evenmin gebleken dat sociale en veiligheidsdoelen zijn opgeofferd om tot deze resultaten te komen. Bij de sociale doelen blijkt dat deze in beginsel ook bereikt kunnen worden via contractering. Men kan normen opnemen ten aanzien van bijvoor-

beeld toegang voor minder validen en bedrijfseconomisch onrendabele lijnen met subsidie openhouden. Op de normen met betrekking tot de veiligheid is in achterliggende jaren niet ingeleverd. Integendeel. Zo worden baanvakken buiten gebruik gesteld bij onderhoud – bescherming van de werkers aan het spoor – en gelden strenge eisen voor nieuw materieel en certificering van personeel. De komst van nieuwe aanbieders vereist wel extra inspanningen van de toezichthouder IVW, maar dit heeft zich laten organiseren. Het punt waar het om draait, is dat het ambitieniveau en de resultaten op deze punten niet of slechts indirect afhankelijk zijn van het systeem. Men had vanuit de publieke zaak desgewenst ook meer of minder hoge ambities kunnen formuleren. Deze hebben een verschillend prijskaartje, maar het laat zich in beginsel effectief organiseren binnen het vigerende systeem.

De kritiek van partijen op functioneren van de spoormarkt betreft in beperkte mate het systeem zelf

Bij lezing van de zelfevaluaties van de partijen komt nogal wat kritiek naar voren. Deze kritiek is voor een belangrijk deel afkomstig van de goederenvervoerders, de regionale vervoerders en de provincies en richt zich overwegend op ProRail, NS, het ministerie van VenW en IVW. Hoe verhoudt zich nu de constatering van de commissie dat het gekozen systeem niet disfunctioneert, terwijl sommige partijen toch stevige kritiek hebben op de gang van zaken binnen het systeem?

Daarbij is het van belang een aantal zaken te onderscheiden.

- Een deel en misschien wel belangrijk deel van de kritiek betreft niet zozeer het systeem, maar vloeit voort uit *systeemverandering*. Nogal wat problemen zijn te duiden als transitieproblemen: nieuwe rollen en verantwoordelijkheden voor gevestigde partijen, het moeten leren omgaan met vele partijen op het spoor, nieuwkomers op de markt met informatieachterstanden en cultuurverschillen tussen marktpartijen en gevestigde partijen die van oudsher sterk op Den Haag gericht zijn. De commissie heeft tijdens de visitaties de organisaties met nadruk, en in het bijzonder de marktpartijen, gevraagd hoe men de ontwikkelingen in de tijd beoordeelt. Betrokken partijen hebben zonder uitzondering aangegeven dat de ervaren problemen geleidelijk zijn afgenomen. Deze perceptie komt overeen met de verwachting dat tenminste een deel van problemen als transitieproblemen moet worden gezien en niet als een probleem van het systeem zelf.
- Een deel van de kritiek is algemeen van aard en betreft niet zozeer specifieke problemen van de spoorsector. Zo is er kritiek van de goederenvervoerders op gemeenten inzake uiteenlopende gemeentelijke milieunormen en soms zelfs conflicterende eisen, waarmee het goederenvervoer wordt geconfronteerd. Deze kritiek is vanuit het gezichtspunt van de goederenvervoerders zeer begrijpelijk en het verdient ook aanbeveling om te bezien hoe hier verbetering tot stand gebracht kan worden, maar het gaat hier niet om een probleem dat samenhangt met het gekozen spoorsysteem. Vele marktpartijen in andere sectoren hebben eveneens van doen met uiteenlopende en soms conflicterende (gemeentelijke) regels. Een andere inrichting van het spoorsysteem lost dit probleem niet op.
- Een deel van de kritiek is onafhankelijk van welk systeem dan ook. De spoorsector is geen normale markt. Er moeten schaarse rechten worden verdeeld, de beslissingen over capaciteitsuitbreiding zijn politieke beslissingen, er zijn netwerkeffecten, er is een belangrijke ruimtelijke orderingsdimensie, nationale systemen moeten Europees op elkaar worden afgestemd. Men kan proberen het systeem zo in te richten dat deze imperfecte markt zo goed mogelijk functioneert, maar het blijft een imperfecte markt die moet worden gereguleerd door een eveneens imperfecte overheid.

- Een deel van de kritiek richt zich op het nog onvoldoende gebruik maken van mogelijkheden die het systeem en de wetgeving wel degelijk bieden. Zo is er bijvoorbeeld kritiek op capaciteitsclaims van partijen die vervolgens deze capaciteit niet benutten. Dit probleem is binnen het systeem op te lossen door dergelijke opties op capaciteit van een prijs te voorzien die oploopt naarmate de optie later wordt teruggegeven. Deze aanpak wordt sinds kort ook toegepast.

De centrale conclusie is derhalve dat de kritiek in de verschillende zelfevaluaties een aantal zeer verschillende achtergronden heeft en slechts voor een beperkt deel betrekking heeft op het systeem zelf. De commissie heeft tijdens de visitaties bijzondere aandacht aan dit punt besteed door partijen telkens de vraag voor te leggen of zij van oordeel zijn dat de achtergrond van de door hen geschetste problemen gezocht moet worden bij het systeem, bij de wetgeving of elders. Partijen is ook expliciet gevraagd om oplossingen te noemen voor de problemen die zij ervaren, zodat ook langs deze weg getoetst kan worden wat zij als oorzaak van de door hen genoemde problemen zien.

Dat een belangrijk deel van de kritiek niet direct betrekking heeft op het systeem, impliceert uiteraard niet dat er geen kritiek zou zijn die wel het systeem of de vormgeving van de wetgeving betreft. Alvorens bij deze kwesties stil te staan, is het zaak om eerst aandacht te besteden aan de opbrengsten van het nieuwe systeem. Het is positief dat het nieuwe systeem niet disfunctioneert, maar dat is uiteraard niet voldoende. Het doel van het nieuwe systeem was uiteraard verbetering. In hoeverre dit het geval lijkt te zijn, komt hieronder aan bod.

Het nieuwe systeem levert tastbare positieve resultaten op bij het regionaal vervoer en het goederenvervoer

De commissie constateert dat daar waar marktwerking is geïntroduceerd en nieuwe vervoerders hebben kunnen toetreden, betere prestaties worden geleverd dan voordien. Zo verkeerde het goederenvervoer per spoor begin jaren negentig in een vrij deplorabele situatie. Met de volledige liberalisering van het goederenvervoer is een ontwikkeling in gang gezet die een groot aantal nieuwe vervoerders en een stevige groei van het goederenvervoer per spoor heeft opgeleverd. De verladers – de klanten – zijn zeer positief over deze ontwikkeling. Daarmee wordt ook bijgedragen aan bredere maatschappelijke doelen, zoals het bevorderen van goederenvervoer per spoor als serieus alternatief voor het wegvervoer.

Ook in het regionale vervoer is een duidelijke ontwikkeling ten goede waar te nemen. Op lijnen die ten dode waren opgeschreven is een flinke groei van het reizigersverkeer bereikt. Er zijn interessante nieuwe combinaties van met name bus- en treinverkeer gerealiseerd. De klantenoordelen zijn in het algemeen positief en soms zelfs zeer positief en ook de opdrachtgevende provincies zijn goed te spreken over de resultaten. Naast bovengenoemde positieve effecten op reizigersverkeer en klanttevredenheid, speelt voor de provincies mee dat de introductie van concurrentie ook kostenbesparingen heeft opgeleverd. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het regionaal vervoer gesubsidieerd vervoer is en zal blijven.

Het nieuwe systeem heeft daarmee bij het goederenvervoer en bij de regionale lijnen voor nieuwe impulsen gezorgd die niet alleen positief zijn voor betrokken verladers en reizigers, maar tevens hebben bijgedragen aan een maatschappelijk betere benutting van het spoor.

De resultaten op het hoofdrailnet wijzen vooral op prestatieherstel

De resultaten op het hoofdrailnet zijn in recente jaren weliswaar verbeterd, maar in hoeverre er van verbetering sprake is hangt af van het gekozen uitgangspunt. De prestaties zijn weer op het niveau van het begin van de jaren negentig. Gemeten vanaf 1991 is er tot en met 2006 slechts sprake van een groei van 3,3% van het aantal reizigerskilometers. Daarnaast, met een daling in begin van deze eeuw en daarna weer een sterke stijging, laten de prestatieontwikkelingen door de jaren heen een sterk wisselend beeld zien.

Het is de vraag of in de toekomst een structurele verbetering van de prestaties gerealiseerd kan worden. Er zijn voorshands nog geen aanwijzingen voor een grotere *doelmatigheid* in de bediening van het reizigersverkeer op het hoofdrailnet.

Het is belangrijk vast te stellen dat – in tegenstelling tot het regionale vervoer en het goederenvervoer – op het hoofdrailnet geen of weinig marktwerking is geïntroduceerd. NS was en is de enige aanbieder en heeft ook niet hoeven concurreren om dit recht te verwerven. In de structuur van NS is wel het een en ander veranderd en de organisatie is meer op afstand geplaatst van de overheid, maar het is geen privaat bedrijf. NS is voor 100% eigendom van de Staat. In de nieuwe verhoudingen is de sturing door de overheid wel van nieuwe instrumenten voorzien – in het bijzonder de vervoerconcessie – maar de commissie concludeert dat er tot nu toe voornamelijk sprake is geweest van een onderhandelingsmodel. Prikkelers zoals die in de verhouding tussen de concessieverlener en de vervoerder op regionaal niveau aanwezig zijn, zijn er in de verhouding overheid-NS niet toegepast.

Bovenstaande conclusie moet niet worden opgevat als een waardeoordeel over het beleid inzake het hoofdrailnet. De commissie realiseert zich dat concurrentie *op* het spoor zoals bij het goederenvervoer, geen zinvolle optie is en dat aan concurrentie *om* het spoor (zoals bij het regionale vervoer is toegepast) diverse haken en ogen zitten, zodat de maatschappelijke wenselijkheid van een dergelijke route voor het hoofdrailnet betwijfeld kan worden.

De tijd werkt in het voordeel van het nieuwe systeem

Uit de zelfstudies en visitatiegesprekken is duidelijk geworden dat het transitieproces niet geruisloos is verlopen en ook serieuze kosten met zich heeft meegebracht. Alle partijen hebben zowel hun eigen nieuwe of veranderde rollen moeten leren kennen en nieuwe rollen van anderen moeten doorgronden en aanvaarden. De commissie constateert dat het hier in niet geringe mate om aanloopproblemen gaat, die in de laatste paar jaar al betekenisvol zijn afgenomen.

Deze trend zal zich de komende paar jaar kunnen doorzetten, waardoor informatie- en communicatieproblemen kunnen afnemen, nieuwe toeleveranciers van materieel en via opleidingen ook van personeel zich aandienen. Daarmee zal de factor tijd kunnen helpen om het systeem in de toekomst beter te doen functioneren.

Het bovenstaande speelt ten eerste bij het capaciteitsmanagement, waar de commissie eerder van heeft geconstateerd dat zich juist hier communicatie- en informatieproblemen hebben voorgedaan en waar kennis en begrip over het systeem en elkaars bedrijfsculturen toenemen en in de tijd nog verder kunnen toenemen. Ook bij het verkeersmanagement raakt men gaandeweg beter op elkaar ingespeeld. Er zijn op dit moment al vergevorderde plannen om coördinatieproblemen te slechten door als partijen gezamenlijk in dezelfde

fysieke ruimte aan (het incidentenbeheer) van de verkeersleiding te werken. De groei en verbreding van de markt voor het leasen van materieel en het opleiden van personeel liggen in de sfeer van effectieve toegang en ook hier nemen de barrières in de tijd naar verwachting af. Dit geldt ook voor de relaties van (nieuwe) marktpartijen met toezichthouders: men weet in de tijd beter de weg en wat wel en niet verwacht mag worden van de toezichthouders, die omgekeerd op hun beurt de oriëntatie en belangen van nieuwe partijen gaandeweg beter leren kennen en begrijpen.

De mate waarin dergelijke verbeteringen worden gerealiseerd, zijn uiteraard ongewis. In dit verband is het belangrijk om stil te staan bij twee kernspelers: ProRail en NS. Deze organisaties hebben een grote rol in het systeem en het zijn bovendien de spelers waar de meeste redenen en de meeste mogelijkheden liggen voor verbeteringen. Hoewel men misschien snel geneigd is om beide organisaties in één adem te noemen, is de commissie van oordeel dat er wel een verschil is tussen beide organisaties. Niet alleen in de plaats die zij innemen, maar ook met betrekking tot de veranderingen die in de (nabije) toekomst mogen worden verwacht.

Veranderingen bij ProRail en NS

Op **ProRail** is in de rapportages veel kritiek geuit, maar de laatste maanden lijkt sprake van verbetering. ProRail toont zich bewust van de noodzaak van een cultuurverandering en een betere communicatie met haar klanten. Op de klachten op regionaal niveau is gereageerd met de aanstelling van regionale accountmanagers. De commissie constateert dat ProRail niet wegloopt voor zaken die ook nu nog niet goed gaan en waarvan men zelf ook vindt dat er nog een weg is te gaan.

Daarmee lijkt een randvoorwaarde aanwezig om het veranderingsproces de komende jaren met kracht door te zetten. De praktijk zal uiteraard moeten uitwijzen of dit ook werkelijk zijn beslag krijgt.

NS geeft aan de klant belangrijk te vinden en in de zelfstudie wordt gewezen op de nieuwe filosofie 'De klant centraal'. NS heeft enkele voorbeelden gegeven van nieuwe initiatieven op dit punt. Deze ontwikkelingen zijn van vrij recente datum en kunnen in de tijd verder doorzetten. Een aandachtspunt van de commissie betreft evenwel de zelfreflectie binnen de organisatie. In de zelfevaluatie wordt niet aangegeven op welke terreinen men de eigen organisatie wil verbeteren. In de gesprekken zijn plannen gepresenteerd die verbeteringen inhouden, maar de commissie heeft niet goed kunnen waarnemen of deze zich ook al in de 'genen' van de organisatie hebben genesteld. Het gaat de commissie hier uiteraard niet om verbeteringen waarnaar in alle organisaties altijd wordt gezocht.

De commissie heeft een beeld gekregen van een organisatie die met vrij grote tevredenheid kijkt naar de huidige prestaties. In vergelijking met het dieptepunt in 2001 is dat weliswaar niet onbegrijpelijk, maar het gaat erom dat in de toekomst nog substantiële verbeteringen moeten worden gerealiseerd. Enige reflectie op mogelijkheden tot verbetering in de eigen NS-organisatie had ook wel in de rede gelegen.

De algemene conclusie is dat de tijd op een aantal fronten in het voordeel van het vigerende systeem zal werken. Het transitieproces raakt geleidelijk voltooid, de aanloopproblemen zullen verdwijnen. De cultuurveranderingen bij de kernspelers NS en ProRail zijn in gang gezet, maar zeker nog niet voltooid. Niet alleen ambitieuze doelstellingen met betrekking tot de eigen prestaties zijn hier van belang, ook met betrekking tot het functioneren in de nieuwe ordening moeten de doelen ambitieus zijn. ProRail moet

zich transformeren tot een transparante, klantgerichte en klantvriendelijke organisatie. NS moet enerzijds vanuit de visie van de klant, de reiziger, opereren en anderzijds zich opstellen als een dienstverlenende organisatie waar zij diensten moet verlenen aan andere partijen.

Dit kunnen nog steeds kwesties van lange adem blijken te zijn.

Punten van aandacht binnen het systeem

- Bij het **capaciteitsmanagement** is een creatieve, klantgerichte aanpak nodig. Dit vereist binnen het vigerende systeem een krachtig doorzetten van de omslag die ProRail op dit moment heeft ingezet. Om dit te versterken en ondersteunen is een aanpassing van de AmvB Capaciteit serieus te overwegen, zoals eerder al is aangegeven. Daarnaast kunnen partijen meer dan nu het geval is, via het prijsmechanisme gestimuleerd worden om efficiënt om te gaan met hun vraag naar capaciteit. Dit vereist het adequaat beprijzen van opties op capaciteit, waarmee recent een begin is gemaakt. De commissie beveelt aan een bredere toepassing van een dergelijke regulerende inzet van het prijsmechanisme te overwegen en daarbij met name te bezien of het ook ingezet kan worden om de allocatie van vervoer over verschillende baanvakken op verschillende uren (beprijzen naar tijd en plaats) te optimaliseren.
- Problemen rond de **toegang tot het spoor** liggen vooral bij de snelheid waarmee en de kosten waartegen deze toegang kan worden verkregen. Het gaat zowel om de toegang tot productiemiddelen (mensen en materieel) op deze bijzondere markt als om de bijzondere eisen waaraan moet worden voldaan om treinen feitelijk te mogen laten rijden. De problemen rond de toegang tot productiemiddelen zijn gaandeweg afgenomen en zullen verder afnemen naarmate de nieuwe verhoudingen zich uitkristalliseren en de markt in omvang toeneemt. Ten aanzien van problemen met de eisen waaraan voor toegang moet worden voldaan, ziet de commissie twee lijnen waarlangs (additionele) verbetering is te realiseren. De eerste ligt bij ProRail en IVW. Overwogen zou kunnen worden om tijdelijk een ondersteuningsbeleid te voeren voor echte nieuwkomers op het spoor. Om zo snel mogelijk een level playing field te krijgen zouden tijdelijke extra inspanningen om deze partijen te adviseren en de procedures zo kort mogelijk te houden, te rechtvaardigen zijn. De tweede mogelijkheid voor verbetering ligt bij regionale overheden en regionale vervoerders. Deze zouden zich beter dan in het verleden vooraf kunnen vergewissen van vereiste doorlooptijden van vergunningen en attesten. Zo wordt voorkomen dat contractuele bepalingen worden opgenomen in concessies die qua ambitieniveau niet verenigbaar zijn met noodzakelijk te doorlopen procedures. Partijen als ProRail en IVW moeten dan ook bereid zijn om hier echt mee te denken en een voor alle partijen zo goed mogelijk resultaat te realiseren. Los hiervan is het zaak dat beide organisaties alert zijn op mogelijkheden van inkorten van proceduretijden.
- Het probleem rond de **stations en de bijkomende diensten en voorzieningen** is door partijen bij herhaling benadrukt, waarbij vooral is gewezen op de complexiteit van de eigendoms- en beheersverhoudingen en de positie van NS of andere vervoerders die het beheer hebben over de bijkomende diensten en voorzieningen. Veel van de klachten grijpen hier op terug. Een oplossing binnen het bestaande systeem kan gevonden worden in regulering en toezicht, zoals door NMa voorgesteld in haar zelfevaluatie, waarbij NMa aangeeft dat op dit moment de bijkomende diensten en voorzieningen nog niet goed zijn geregeld. Als alle relevante diensten en voorzieningen duidelijk zijn benoemd als bijkomende dienst of voorziening, dan kunnen met regelgeving en daaraan gekoppeld toezicht van NMa betere resultaten worden behaald. De wet biedt hiervoor al aangrijpingspunten. De commissie is van mening deze suggestie van

- NMa zeker nadere aandacht verdient, maar merkt daarbij op dat regelgeving niet alle problemen zal oplossen.
- De **aansturing van NS** is, zoals eerder opgemerkt, een punt van zorg. Binnen het vigerende systeem kan worden gedacht aan verbeterstappen in de vorm van het beter monitoren en sturen op doelmatigheid binnen de contouren van de vervoerconcessie. Van het transparant maken van ontwikkelingen en doelstellingen op dit vlak gaat ongetwijfeld een positieve werking uit. Dit geldt ook voor betere en meer transparante normering over *onderdelen* van het netwerk en het in ieder geval openbaar maken van de prestaties op onderdelen van het netwerk. Ook kan vaker gebruik worden gemaakt van bonus-malus regelingen in verband met de prestaties, waarvan weliswaar niet de sterke werking zal uitgaan die dit bij private bedrijven heeft, maar waaraan anderzijds wel zekere werking moet worden toegeschreven. Een meer eenduidige publieke aansturing vanuit zowel de concessie als aandeelhouderschap kan de rol van de overheid in de borging van het publieke belang versterken. Dit vraagt meer regie dan nu in een gezamenlijke aansturing van NS door het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Financiën. Ook voor NS zal dit voordelen opleveren: immers men hoeft niet twee verschillende ministeries met twee verschillende opvattingen te bedienen. Tenslotte kan ook de inbreng van consumentenorganisaties worden verstevigd door hen meer financiële armslag te geven om expertise in te huren.
 - De problemen bij de **aansturing van ProRail** vertonen op diverse punten overeenkomsten met die van NS. Ook voor ProRail geldt dat de aandelen in handen zijn van de Staat, dat zij haar positie niet in concurrentie heeft verworven en dat de concessie net als bij de vervoerconcessie van NS een basis is voor overleg en onderhandeling met de overheid. Een belangrijk verschil zit echter in de subsidierelatie die ProRail met de overheid heeft.
De uitdagingen liggen in het bereiken van een sterke klantgerichtheid en een goede doelmatigheid van de organisatie. Inzake de klantgerichtheid geldt dat er sprake is van ‘countervailing power’ van sterke en goed geïnformeerde klanten, maar de commissie ziet zeker verdere ruimte voor verbetering. De commissie beveelt aan de mogelijkheden op het gebied van de financiële verhoudingen nader te onderzoeken, in die zin dat wellicht meer toepassing gegeven kan worden aan het systeem van gebruiksvergoedingen. Daarmee is een goede doelmatigheid van de organisatie nog niet geborgd. Deze zou binnen het systeem kunnen worden versterkt door vast te stellen tegen welke kosten de organisatie welke prestaties moet leveren. Reeds beschikbare instrumenten als ‘monitoring’ en ‘benchmarking’ kunnen hierbij worden benut.
Tenslotte is een belangrijk punt van aandacht gelegen in de opstelling van de politiek in de relatie tot de bedrijfsvoering van ProRail. Een doelmatige, creatieve en klantgerichte organisatie moet risico’s kunnen nemen. Als de organisatie evenwel ieder incident zwaar wordt aangerekend, zal een dergelijk gedrag niet worden aangemoedigd. De organisatie gaat zich risicomijdend opstellen en zal zoveel mogelijk trachten aansprakelijkheidsstelling voor fouten of tekortkomingen te vermijden.

Punten van aandacht die te maken hebben met systeemveranderingen

– *Taken en positie van NS*

In de visitatiegesprekken zijn de verschillende taken en de positie van NS bij herhaling aan de orde geweest. Daarbij is gepleit voor overheveling van bevoegdheden in het kader van dienstverlening aan vervoerders naar een onafhankelijke partij. ProRail is genoemd als voor de hand liggend alternatief, maar ook overheveling naar een geheel nieuwe

partij is geopperd, waarin alle voorzieningen kunnen worden ondergebracht waarvan meerdere partijen gebruik moeten maken. Destijds zijn voor het creëren van een 'level playing field' en het bevorderen van eerlijke concurrentieverhoudingen het railinfrabeheer, capaciteitsmanagement alsmede enkele andere taken van NS overgeheveld naar ProRail. De stations en bijkomende voorzieningen zijn bij NS gebleven. De commissie is van oordeel dat deze verdeling nog eens geëvalueerd moet worden. Door deze kwestie goed op alle relevante aspecten en mogelijkheden (afsplitsing stations en/of vastgoed, aanbesteding commerciële activiteiten) en onmogelijkheden door te lichten, komen die in beeld en kunnen ook weer oplossingen voor problemen worden gezocht die zich daarbij op onderdelen voordoen.

– *Aanbesteding en de reikwijdte van de vervoerconcessie*

Na discussie met de Tweede Kamer is eenmalig het hoofdrailnet rechtstreeks gegund. Door deze wijze van onderhandse gunning is van de mogelijkheid afgezien om op het hoofdrailnet concurrentie om het spoor te organiseren. Nu moet ook worden geconstateerd dat de noodzaak van politieke roep om 'rust en herstel' zich niet liet verenigen met een openbare aanbesteding van het hoofdrailnet. Een dergelijke beslissing had met het oog op het complexe en ingrijpende karakter ervan bovendien een lang voortraject vereist. Vragen die daarbij spelen zijn: kiezen we voor een openbare aanbesteding zoals bij het regionale vervoer? Of kiezen we voor alleen managementaanbesteding? Zijn er in het laatste geval wel of geen gevolgen voor het zittende personeel? Besteden we het hele hoofdrailnet in een pakket aan of kunnen delen van het net worden opgeknipt en apart worden aanbesteed? Hoe moet bij een aanbesteding worden omgegaan met de positie van NS op en rond de stations en de vastgoedexploitatie? Het moge duidelijk zijn dat het hier om fundamentele vragen gaat die ingrijpende gevolgen hebben voor de hele ordening en inrichting van het spoor.

Verskillende opties zijn in de gesprekken de revue gepasseerd:

- openbaar aanbesteden van het hoofdrailnet
- aanbesteden van het management
- opknippen van het netwerk
- afschaven van het hoofdrailnet

De commissie is van oordeel dat op dit moment onvoldoende informatie voorhanden is om hier een gefundeerd oordeel over te geven. De beschikbare rapporten zijn globaal van aard en hebben dan een meer theoretische invalshoek dan wel een inventariserend karakter. Een echte uitwerking van concrete alternatieve modellen voor het Nederlandse hoofdrailnet heeft de commissie niet aangetroffen. Indien men bij de nieuwe concessieverlening in 2015 verschillende kaarten op tafel wil hebben, zal een uitgebreid en zorgvuldig voortraject moeten worden doorlopen, waarbij de informatie over verschillende keuzen tijdig beschikbaar moet zijn. Het is in elk geval van belang ruim voor 2015 duidelijkheid te verschaffen over de route die bewandeld gaat worden, zodat partijen in de sector weten waar ze aan toe zijn en zich adequaat kunnen voorbereiden.

– *Infrabeheer en capaciteitsmanagement*

Een laatste systeemvraagstuk dat hier besproken wordt, betreft de vraag waarom beheer en onderhoud enerzijds en capaciteitsmanagement en verkeersleiding aan de andere kant onder één dak zijn gebracht. De kritiek op de 'dubbele petten' van ProRail betreft uiteraard dit punt. Hoewel de commissie geen aanwijzingen heeft voor feitelijk conflicterende belangen, en het waarschijnlijk meer om de schijn van belangenverstrengeling gaat,

is nog niet gezegd dat de keuze om bovengenoemde activiteiten te combineren ook de meest wenselijke is. Een alternatieve inrichting had ook kunnen zijn de splitsing tussen de combinatie van beheer en onderhoud enerzijds en de combinatie van capaciteitsmanagement en verkeersleiding anderzijds. De eerste combinatie zou dan hebben kunnen ressorteren onder ProRail, gegeven de sterke inhoudelijke en financiële koppeling met overheidsbeleid, en de tweede combinatie zou eventueel kunnen zijn aanbesteed.

De voordelen van een dergelijke afsplitsing moeten worden gezocht in een grotere doelmatigheid en klantgerichtheid van de capaciteitsmanager die via aanbesteding voor een bepaalde periode zou kunnen worden geselecteerd. Nadelen kunnen te maken hebben met de frequentie van aanbesteden waardoor de mate van samenwerking tussen partijen nadelig zou kunnen worden beïnvloed. Nadelen kunnen ook gevonden worden in de toename van transitiekosten. En 'laag' frequent aanbesteden zou echter weer ten koste kunnen gaan van de doelmatigheid van de capaciteitsmanager.

De commissie is van oordeel dat het de moeite waard is deze optie alsnog nader te onderzoeken.

Tot slot

Evaluaties nodigen uit tot kritische reflectie. Het geeft partijen de mogelijkheid om hun grieven op tafel te leggen en de nadruk ligt dan snel op problemen die zijn of worden ervaren.

De commissie heeft tot taak om de zelfevaluaties te beoordelen en besteedt uit dien hoofde ook veel aandacht aan de genoemde problemen. Vanuit de optiek van het doen van aanbevelingen is het interessanter te kijken naar zaken die beter kunnen, dan naar zaken die goed gaan. Voor een evenwichtige beschouwing moeten positieve resultaten en ontwikkelingen echter niet uit het oog worden verloren.

Deze positieve ontwikkelingen zijn er terdege. Het dal van 2001 ligt ver achter ons en het lijkt onaannemelijk dat we in deze richting weer zouden afglijden. Het spoor zit ook qua groei weer goed in de lift en nieuwe aanbieders in het goederenvervoer en het regionale personenvervoer hebben het spoor aan kwaliteit en doelmatigheid doen winnen. De commissie is tijdens de verschillende gesprekken en speciale werkbezoeken bij NS en ProRail onder de indruk geraakt van de betrokkenheid en grote deskundigheid van de partijen in de spoorsector. De uitdagingen waren groot en het systeem heeft die kunnen opvangen.

Tegelijkertijd geldt dat het op een aantal fronten beter kan en dat er nieuwe uitdagingen voor de toekomst liggen. Zo zijn er ambitieuze doelen geformuleerd voor de groei van het personenvervoer, waarmee de maatschappelijke resultaten van het spoor belangrijk zouden moeten toenemen. Dit heeft twee implicaties. De eerste is dat deze groei niet vanzelf tot stand komt en derhalve prijs-kwaliteitsverhoudingen steeds in het oog gehouden moeten worden. Gelet op het grote kwantitatieve belang van het hoofdrailnet, zal juist hier steeds aandacht moeten zijn voor verbetering van de prestaties om de groei-doelstelling te realiseren. De tweede implicatie is dat deze groei alleen gerealiseerd kan worden als daarvoor ook voldoende, kwalitatief goede, capaciteit beschikbaar is. Dit vereist voldoende en tijdige investeringen in de infrastructuur en, in de eerste plaats, een betere benutting van de bestaande infrastructuur. Het eerste heeft budgettaire consequenties die deels overigens wel kunnen worden gemitigeerd door hogere inkomsten uit gebruikersvergoedingen

als gevolg van groei. Het laatste vereist een omslag in de wijze van capaciteitsmanagement in de richting van het creëren van capaciteit in plaats van verdelen van capaciteit.

Met het oog op de grote uitdagingen die voorliggen is het zaak om meerdere oplossingsrichtingen mee te nemen bij nadere besluitvorming. Deze kunnen voor een deel gevonden worden binnen het bestaande systeem. Door partijen zijn hiervoor een aantal interessante oplossingen aangedragen en de commissie heeft hiervoor ook een aantal denkrichtingen aangegeven. Voor de oplossing van de hardnekkigste vraagstukken moeten echter ook bijstellingen van onderdelen van het bestaande systeem nader onderzocht worden en ter discussie gesteld worden. Het betreft belangrijke kwesties voor betrokken partijen en er zijn soms gevoelige politieke aspecten mee verbonden. Dit vereist een goede en zorgvuldige voorbereiding, die begint met het zo snel mogelijk in beeld brengen van de effecten van verschillende keuzen. Er liggen belangrijke beleidskeuzen in het verschiets wanneer zowel de beheers- als de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet aflopen.

Als de juiste prikkels in het systeem kunnen worden aangebracht dan moet de sector – gegeven de grote deskundigheid en betrokkenheid van de actoren – in staat worden geacht om de maatschappelijke doelen voor het spoor steeds beter te gaan realiseren.

BIJLAGEN

Bijlage: Instellingsbesluit

Besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat tot instelling van de Commissie Visitatie Zelfevaluatie Spoorwetgeving

De minister van Verkeer en Waterstaat;

Gezien het plan van aanpak voor de evaluatie van de Spoorwegwet en de Concessiewet;

BESLUIT:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. Minister: minister van Verkeer en Waterstaat;
- b. evaluatie: evaluatie van de Spoorwegwet en de Concessiewet;
- c. commissie: de commissie, bedoeld in artikel 2.

Artikel 2

Er is een commissie voor de visitatie van de zelfevaluaties in het kader van de evaluatie van de Spoorwegwet en de Concessiewet, bedoeld in paragraaf 4.2.3 van het plan van aanpak voor de evaluatie (Kamerstukken II 2006 – 2007, 29984, nr. 53, bijlage).

Artikel 3

1. De commissie bestaat uit de volgende leden:
 - a. mr. W. Sorgdrager, tevens voorzitter;
 - b. prof. Dr. M. de Vries
 - c. drs. T. H. van Hoek
2. De commissie is een onafhankelijke commissie. De leden zijn niet inhoudelijk betrokken bij de partijen in de spoorsector.
3. De commissie wordt ondersteund door een secretariaat. Het secretariaat heeft tot taak de commissie met raad en daad bij te staan bij de uitvoering van de werkzaamheden en de communicatie tussen de zelfevaluerende partijen en de commissie, en tussen de commissie en het ministerie van Verkeer en Waterstaat te verzorgen.
4. Het secretariaat wordt aangesteld en bezoldigd door de Minister.

Artikel 4**1. De commissie heeft tot taak:**

- a. toe te zien op de kwaliteit van de zelfevaluaties en daarover een onafhankelijk oordeel te formuleren;
- b. het geven van een oordeel over de bijdragen aan de nulmeting, betreffende de situatie voor 1 januari 2005, vanuit het perspectief van de zelfevaluaties, opgesteld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de Nederlandse Spoorwegen NV, ProRail BV, de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Consumentenorganisaties verenigd in het LOCOV, alsmede de door de Minister aangewezen decentrale overheden, personenvervoerders en goederenvervoerders;
- c. het geven van een oordeel over de zelfevaluatie-rapporten, opgesteld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de Nederlandse Spoorwegen NV, ProRail BV, de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Consumentenorganisaties verenigd in het LOCOV, alsmede de door de Minister aangewezen decentrale overheden, personenvervoerders en goederenvervoerders;
- d. het doen van aanbevelingen op grond van de bevindingen, bedoeld in de onderdelen a, b en c, die mede als basis kunnen dienen voor een verdere analyse van het functioneren van de Spoorwetgeving en het door de overheid te voeren beleid.

Artikel 5

1. De commissie rapporteert ten minste ieder kwartaal schriftelijk aan de Minister over de voortgang en stand van zaken van de werkzaamheden.
2. De commissie neemt haar voorgenomen werkzaamheden en die van het secretariaat op in een plan van aanpak. Dit plan van aanpak heeft de goedkeuring van de Minister.
3. De commissie rondt haar werkzaamheden af met een eindadvies.

Artikel 6

1. De commissie brengt haar eindadvies uiterlijk 9 mei 2008 (week 19) uit aan de Minister.
2. Na het uitbrengen van het advies heft de Minister de commissie op.

Artikel 7

De archiefbescheiden van de commissie worden na haar opheffing of, zoveel eerder als de omstandigheden daartoe aanleiding geven, overgebracht naar het archief van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Artikel 8

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 maart 2007.

Artikel 9

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit Commissie visitatie zelfevaluatie spoorwetgeving.

Dit besluit zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De minister van Verkeer en Waterstaat,

Camiel Eurlings

Bijlage: Gesprekspartners

In het kader van de werkzaamheden van de Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving zijn door de commissie gesprekken gevoerd met de volgende personen.

Gesprekken in het kader van de visitatiebezoeken

Decentrale overheden

Naam	Organisatie
Mr. F.H.M. Bouritius	IPO secretariaat
Mevr. M.H.H. van Haaren	IPO delegatie Mobiliteit en gedeputeerde Provincie Gelderland
Dhr. T. Spaargaren	Lid IPO werkgroep spoor (provincie Gelderland)
Drs. Chr. De Vries	Vz. BOAG Mobiliteit (Provincie Noord-Holland)
Dhr. J. Wesselink	Lid BOAG mobiliteit en voorzitter IPO werkgroep spoor (Provincie Overijssel)

Goederenvervoerders

Mr. S.T. Bennebroek	Legal counsel ERS Railways BV en secretariaat BRG
Dhr. M. Bertram	Managing Director Rail4Chem Benelux
Dhr. M. Drowniak	Adviseur namens Spitzke Spoorbouw, RRF en Veolia Cargo
Drs. R. van Gansewinkel	Directeur ACTS Nederland B.V.
Dhr. A. J. Gibson	Managing Director ERS Railways B.V.
Mevr. K. Haaksman	Strukton Railinfra
Dhr. J. Herijgers	Veolia Cargo
Dhr. J vd Kolk	Spitzke Spoorbouw
Dhr. R. Kone	Bam Rail
Dhr. J. Lamain	BAM Rail
Mr. G.J. ter Poorten	Manager Public Affairs Railion Nederland N.V.
Dhr. J. Vrieling	Volker Rail
Dhr. N van Zandwijk	Strukton Railinfra

Nederlandse Mededingingsautoriteit Vervoerkamer

Mr. J. Meulman	NMa Vervoerkamer
Mevr. ir. M.A. Zuurbrier	NMa Vervoerkamer

Consumentenorganisaties binnen LOCOV

Dhr. T. Boric	ROVER
Drs. A. Frerichs	secretaris LOCOV
Drs. H. Verhagen	Consumentenbond

Inspectie Verkeer en Waterstaat toezichteenheid Rail

Drs. E. Griffioen	Hoofdinspecteur van de Toezichteenheid Rail, Inspectie Verkeer en Waterstaat
Mr. P. Hoekstra	Manager van de unit Kennis, Advies, Berichtgeving van de Toezichteenheid Rail, Inspectie Verkeer en Waterstaat
Mr. S.B.J. Teuwen	Senior projectleider/adviseur bij de unit Kennis, Advies en Berichtgeving van de Toezichteenheid Rail, Inspectie Verkeer en Waterstaat
Mr. drs. A.E. de Vries	Senior projectleider/adviseur van de directie Toezichtontwikkeling, Communicatie en Onderzoek, Inspectie Verkeer en Waterstaat

Naam	Organisatie
Nederlandse Spoorwegen NV	
Ir. P.H.J. Geurts	Directeur NS Poort
Drs. E.E. de Lange	Nederlandse Spoorwegen NV
Drs. M.J. Noy	Financieel directeur NS Poort
Drs. C.W. Smulders RA	Financieel directeur NS Reizigers
Mr. I.D.Thijssen	Directeur vervoer NS Reizigers
Dr. ir. A. Veenman	President-directeur Nederlandse Spoorwegen NV
ProRail BV	
Drs. A. van Altena	Directeur Bedrijfsstrategie ProRail
Mw. drs. J.C.H.G. Arts	Lid Raad van Bestuur ProRail (tot 1 juli 2008)
Drs. A.J. Bauer	Directeur Inframangement ProRail
Ir. H.N. Bothof	Directeur ICT-Services ProRail
Ir. P.E.M. Buck	Directeur Infraprojecten ProRail
Mr. C.J.G. Dosker	Directeur Spoorontwikkeling ProRail
Dhr. E. Free MBA	Capaciteitsmanagement, relatiebeheer ProRail
Dhr. H.C. Goslinga	Adviseur Bedrijfsstrategie ProRail
Dhr. U. Groen	Lid Raad van Bestuur ProRail
Dhr. R.A.A. Hetterschijt	Adviseur Veiligheid en Milieu Bedrijfsstrategie
Drs. B.J. Klerk	Voorzitter Raad van Bestuur ProRail
Drs P. Kraaijeveld	Directeur Capaciteitsmanagement ProRail
Dr. Ir.. P.J.M.M. Krumm	Inframangement, manager stations ProRail
Drs. J.G. Los	Directeur Verkeersleiding ProRail
Drs. J.J. Schouten	Inframangement, planning en onderhoud ProRail
Ir. C.J.P. Verstegen	Projectleider deregulering ProRail
Dhr. H.P. Voorhoeve	Manager strategie & businessdevelopment ProRail
Ir. C. De Vries	Inframangement, regiodirecteur Noord-Oost ProRail
Dhr. P. Van Waveren	Capaciteitsverdeling en internationale zaken
	Capaciteitsmanagement ProRail
Regionale personenvervoerders	
Dhr. A.J. Boelens	Syntus
Dhr. R.J.M. Bruns	Connexxion
Dhr. J. Camp	Veolia Transport
Dhr. A. Cnossen	Arriva
Mr. E.L. Elvers	Connexxion
Mevr. W.J. de Lange	Arriva
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	
Ir. T. Fens	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Mr. B.C.M. Gijsbers	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Directie Spoor, Goederen- en Personenvervoer)
Drs. J.A. Jacobs	Directeur Spoor, ministerie van Verkeer en Waterstaat
Mr. M.M. Jongeling	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Drs. E. Mink	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Drs. R. Nomes	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Instandhouding en beheer en Ordening)
Drs. S. Riedstra	Directeur-Generaal DGMO
dr. N.A.M.G.. Rozijn	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Afdelingshoofd beleidsgroep bestuur, directie marktwerking en decentraal vervoer)
Mr. A.C.W.E. Ruyken	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Afdelingshoofd Spoor- en Weg, hoofddirectie Juridische Zaken)

Naam	Organisatie
Mr. M. de Vriendt	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (HDJZ)
Drs. M.J.A. Zeeman	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Veiligheid, systemen en Betuweroute)
Deskundigen	
Dhr. R. Hensgens	Ministerie van Economische Zaken
Drs. P. van Hoof	Ministerie van Financiën
Drs. R.A. de la Porte	Ministerie van Financiën
Drs. F. van Rems	Ministerie van Financiën
Dhr. R-J. Slotema	EVO
Dhr. W. Spruijt	Ministerie van Economische Zaken
Dhr. F.Suijker	Ministerie van Economische Zaken
Dhr. P. Sul	Voormalig spoorbedrijf Lovers
Dr. M. Veraart	AEF
Prof. dr. S.J.G. van Wijnbergen	Zelfstandig adviseur

Bijlage: aanpassingen wet- en regelgeving

De commissie heeft van ProRail en van IVW een lijst gekregen met daarin opmerkingen over door deze partijen gewenste aanpassingen in de huidige wet- en regelgeving.

De lijst zoals deze door ProRail is opgesteld bevat voorbeelden van dit soort aanpassingen en maakt volgens ProRail deel uit van de resultaten van een door ProRail ingestelde inventarisatie.

De IVW lijst bevat een opsomming van

- a) wetsartikelen waarvan IVW aangeeft dat deze artikelen om één of andere reden niet of nauwelijks handhaafbaar zijn
- b) artikelen waarin onduidelijkheden zijn opgenomen welke een gevolg voor de veiligheid kunnen hebben

De commissie heeft ervoor gekozen om deze bijdragen van ProRail en IVW als bijlage bij haar rapport op te nemen.

ProRail

De door ProRail genoemde voorbeelden zijn door ProRail geclusterd in drie verschillende ambitiecategorieën:

1. Meer groei mogelijk maken door anders omgaan met capaciteit (Triple A)
2. Meer differentiatie mogelijk maken, met name op regionale lijnen
3. Eenduidig en helder zijn richting stakeholders: klanten, toezichthouders en omgeving

Ambitie 1: Meer groei mogelijk maken door anders omgaan met capaciteit (Triple A)

- **Remtabellen**

In de *Regeling Spoorverkeer* is vastgelegd hoe snel een trein tot stilstand moet kunnen komen. Dit wordt hier aangeduid als de remtabellen. Deze afstand is gebaseerd op de slechtst remmende treinen uit de jaren 60, die momenteel niet meer rijden. De remafstand is bepalend voor de afstand tussen de seinen. De afstand tussen de seinen is in belangrijke mate bepalend voor de capaciteit van het spoor. Door op bepaalde plekken – vooral bij capaciteitsbottlenecks rondom stations – de afstand tussen seinen te verkleinen kan meer capaciteit worden gecreëerd. De huidige remtabellen in de *Regeling Spoorverkeer* laten dit niet toe. ProRail onderzoekt op dit moment hoe hier anders mee omgegaan kan worden.

- **Spoorwegbruggen**

In het *Besluit Spoorweginfrastructuur* is geregeld dat de Minister van VenW bepaalt welke spoorwegbruggen, wanneer, hoe lang geopend moeten worden. De IVW geeft hiervoor namens de Minister jaarlijks voor zo'n 60 bruggen *Beschikkingen* af, gehoord hebbende de beheerder, de vaarwegbeheerder en vertegenwoordigers uit de scheepvaart. De openingstijden van bruggen kunnen erg bepalend zijn voor de capaciteit van grote delen van het spoorwegnet. In de praktijk blijken veel bruggen minder vaak en minder lang open te gaan dan gepland. Er is capaciteit te creëren door hier anders mee om te gaan, zowel in de planning als in de uitvoering. De huidige regelgeving heeft hierbij een

belemmerend effect omdat het proces en de rolverdeling onvoldoende zijn gericht op optimalisatie en het zoeken naar oplossingen van eventuele knelpunten. Het formele proces is bijvoorbeeld niet gericht op directe en interactieve communicatie tussen direct betrokkenen. Deze vindt plaats via de IVW. Ook de spelregels en criteria voor hoe moet worden omgegaan met eventuele ‘conflicterende’ capaciteitsbehoefte van vervoer over spoor en water zijn onvoldoende expliciet. Om de vergelijking te maken met het capaciteitsverdelingsproces op het spoor: daar zit de beheerder direct aan tafel met de betrokken partijen en houdt de overheid toezicht via de NMa Vervoerkamer.

- *Capaciteitsverdeling*

In het *Besluit Capaciteitsverdeling Hoofdspoorweginfrastructuur* zijn minimum bedieningsniveaus en prioriteitsvolgorde vastgesteld voor verschillende deelmarkten. Voor de HSL ligt de capaciteit zelfs tot op de minuut vast in dit Besluit. De beheerder dient deze te gebruiken in het geval partijen in gezamenlijk overleg geen oplossing kunnen vinden voor conflicterende capaciteitsaanvragen. Deze minimum bedieningsniveaus en prioriteitsvolgorde is door de wetgever vastgelegd vanuit de overtuiging daarmee de publieke belangen te borgen.

Er kan capaciteit worden gewonnen door anders om te gaan met de verdeling van capaciteit. Vooral door meer gebruik te maken van de mogelijkheden voor differentiatie naar tijd en plaats. Hiervoor is het belangrijk dat de oplossingsruimte in het proces van capaciteitsverdeling zo groot mogelijk gemaakt wordt.

De huidige regelgeving werkt belemmerend daarbij omdat de genoemde minimum bedieningsniveaus en prioriteitsvolgorde in het huidige besluit de vervoerders niet prikkelt om alle opties bespreekbaar te maken. Zij weten immers wat ze al ‘op zak hebben’. Een concreet voorbeeld hiervan is het geschil tussen Connexxion en Railion op de Valleilijn in het capaciteitsverdelingsproces 2008. Hierbij heeft één van de partijen het bewust aan laten komen op een overbelastverklaring, wetende dat zij aan het langste eind zou trekken bij toepassing van de prioriteringsregels.

- *Overwegen*

In de *Regeling Hoofdspoorweginfrastructuur* zijn technische eisen vastgelegd voor nieuwe overwegen. In de *Beheerconcessie Hoofdspoorweginfrastructuur* is vastgelegd dat ProRail over ‘een adequaat veiligheidssorgsysteem beschikt’ (artikel 7) en dat het *Beheerplan* ‘een beschrijving van de maatregelen bevat die ProRail gedurende de eerstvolgende subsidieperiode zal nemen ingevolge veiligheids- en milieuregelgeving en het daarop gebaseerde overheidsbeleid’ (artikel 5, eerste lid, sub c). Voor het mogelijk maken van meer groei op het spoor is overwegveiligheid een belangrijk aspect en mogelijk een beperkende randvoorwaarde. De huidige regelgeving kan hierbij op verschillende manieren belemmerend zijn:

- De technische eisen in de *Regeling Hoofdspoorweginfrastructuur* hebben geen duidelijke functie in relatie tot de doelstellingen zoals vastgelegd in het overheidsbeleid. Deze eisen gelden immers voor nieuwe gelijkvloerse kruisingen, die op basis van de Kadernota Railveiligheid niet meer zijn toegestaan. En in geval de minister hier wel toestemming voor verleend, hebben deze technische eisen geen duidelijke of doelmatige relatie met de doelstelling in de Kadernota Railveiligheid van het verminderen van het aantal dodelijke slachtoffers.
- Het is daarnaast niet eenduidig vastgelegd wat – naast de in de toelichting van de beheerconcessie genoemde “Kadernota Railveiligheid en het Nieuw kader voor veilig werken aan het spoor” - wel en niet onder overheidsbeleid wordt verstaan. ProRail

pleit overigens niet voor meer of meer gedetailleerd overheidsbeleid, maar wel om eenduidige vastlegging hiervan.

ProRail constateert dat er een dubbeling is ontstaan van Europese veiligheidseisen en nationale veiligheidseisen. Er is immers een Europese Veiligheidsrichtlijn. Deze verplicht ProRail tot het hebben van een veiligheidszorgsysteem. Dit systeem wordt getoetst door de toezichthouder IVW. Op Europees niveau worden momenteel nadere eisen aan dit veiligheidszorgsysteem ontwikkeld (*Common Safety Targets, Indicators & Methods*), waaronder indicatoren voor overwegveiligheid. Dit roept de vraag op, gezien het voorgaande, wat nog de toegevoegde waarde is van technische vereisten voor spoorwegveiligheid in de nationale lagere regelgeving en het in de beheerconcessie verplicht stellen van overheidsbeleid op gebied van veiligheid.

Ambitie 2: Meer differentiatie mogelijk maken, met name op regionale lijnen

- *Grotere technische standaardisatie dan nodig in Europese regelgeving*

Op Europees niveau worden momenteel voor alle onderdelen van het spoorstelsel technische eisen voor interoperabiliteit ontwikkeld (TSI's). Deze eisen worden ook in NL geldig voor de gehele hoofdspoorweginfrastructuur. ProRail merkt vanuit haar adviserende betrokkenheid bij de totstandkoming van TSI's dat de neiging bestaat om meer technische eisen vast te leggen in TSI's dan vanuit oogpunt van interoperabiliteit noodzakelijk is. Dit leidt tot een grotere technische standaardisatie dan nodig. Dit werkt belemmerend voor ProRail in haar relatie met klanten die juist meer differentiatie willen. Voor ProRail is het daarom van belang dat in de TSI's die nog in ontwikkeling zijn of worden gereviseerd de ruimte voor differentiatie zo groot mogelijk wordt gemaakt. ProRail heeft hierbij een adviserende rol via de Europese brancheorganisatie EIM, maar het is belangrijk dat de overheid haar formele rol hier ook actief voor inzet.

- *Eisen aan perrons*

In de *Regeling hoofdspoorweginfrastructuur* zijn de eisen aan nieuw te bouwen perrons vastgelegd. Bijvoorbeeld dat de helling van een perron niet groter mag zijn dan 1 op 1000. In de praktijk leidt de wens van decentrale overheden om op bepaalde locaties een station te bouwen tot situaties waarin de helling groter is dan 1 op 1000. ProRail werkt in dat geval uit hoe dit op een veilige wijze uitgevoerd kan worden, en moet daar ontheffing voor aanvragen bij de Minister van VenW. In de praktijk leidt dit tot langdurige processen. In augustus 2006 is bijvoorbeeld een verzoek tot ontheffing van verschillende eisen m.t.p. perrons ingediend bij IVW voor de nieuwe haltes Heerlen de Kissel en Eigelshoven Markt. Inmiddels – 1 jaar en 8 maanden later – is hier nog geen uitsluitsel over. De toegevoegde waarde van dit proces is te betwijfelen. ProRail is immers ook – op basis van de veiligheidsrichtlijn – verplicht om te beschikken over een adequaat veiligheidszorgsysteem, dat getoetst wordt door de IVW. Overigens is ProRail risicoaansprakelijk voor de veiligheid van deze perrons, ongeacht of IVW een ontheffing verleent voor technische eisen. ProRail heeft een sterke voorkeur om de technische middelregelgeving – zoals het hierboven genoemde voorbeeld – zoveel mogelijk te vervangen door slimme doelregelgeving die de beheerder de ruimte geeft en stimuleert om de juiste optimalisatie te doen en de juiste technische en/of operationele maatregelen te nemen.

Ambitie 3: Eenduidig en helder zijn richting stakeholders (o.a. klanten, toezichthouders en omgeving)

- *Tegenstrijdigheid eisen in EU regelgeving en NL regelgeving*

De TSI's die zijn ontwikkeld bevatten eisen voor nieuwe of vernieuwde infrastructuur. Deze TSI's zijn op onderdelen strijdig met de bestaande nationale lagere regelgeving voor nieuwe infrastructuur. Deze tegenstrijdigheid is op verschillende manieren een belemmering voor ProRail:

1. De toezichthouder kan ProRail in deze gevallen op basis van twee verschillende (wetgevings-) bronnen toetsen
2. ProRail zal niet goed kunnen inspelen op de ontwikkelingen vanuit Europese wetgeving als zij tegelijkertijd compliant moet zijn aan nationale wet- en regelgeving
3. Het is lastig voor ProRail om richting haar klanten (vervoerders en decentrale overheden) duidelijk te zijn aan welke eisen nieuwe infrastructuur moet voldoen

In Noord Nederland (concessiegebied van vervoerder Arriva) heeft de afgelopen jaren het voorbeeld voorgedaan waarbij het gelijktijdig bestaan van een nationale norm voor een perronhoogte van 84 cm en een Europese norm van 76 cm (toen nog conceptnorm) een belangrijk bijdrage geleverd aan de verwarring over de te kiezen perronhoogte.

Maar ook met betrekking tot andere elementen uit bijvoorbeeld de Regeling Hoofdspoorweginfrastructuur is er sprake van andere Europese eisen:

- In TSI CCS (Command en Control signalling) worden andere eisen aan het beveiligingssysteem gesteld dan in huidige ministeriële regeling.
- In de TSI PRM (Persons with reduced mobility) worden andere eisen gesteld aan de perronhoogte (en andere artikelen m.b.t. toegankelijkheid) dan in huidige ministeriële regeling.
- In de voorliggende concepten van de TSI INS en TSI ENE gaan voor infrastructuur en energievoorziening op onderdelen andere eisen gesteld worden dan in de huidige ministeriële regeling

- *Omgevingsregime*

In de *Spoorwet* en in het *Besluit spoorweginfrastructuur* is vastgelegd dat binnen 11 meter van het spoor zonder een vergunning van de Minister van VenW niet gegraven of gebouwd mag worden. ProRail heeft mandaat gekregen om namens de Minister deze vergunningen te verlenen. Het gaat hierbij om enkele duizenden vergunningen per jaar, het grootste deel met betrekking tot het aanleggen van kabels en leidingen. Deze zone heeft te maken met veiligheid rondom en op het spoor. Maar de reden dat deze 11 meter bedraagt is niet duidelijk. De oorsprong van dit wetsartikel blijkt terug te voeren te zijn op Belgische en Franse spoorwetgeving uit het begin van de 19e eeuw. Ook de criteria waaraan getoetst moet worden zijn onvoldoende geëxpliciteerd en daarmee niet eenduidig. Dit is ongewenst vanuit verschillende oogpunten. Het dient vanuit het oogpunt van veiligheid helder te zijn om welke veiligheidsrisico's het gaat, welke veiligheidsanalyse daarbij gemaakt moet worden en welke 'veiligheidszone' daarbij hoort. Daarnaast wil ProRail ook vanuit het oogpunt van helderheid en klantvriendelijkheid richting haar omgeving onderzoeken of het in alle gevallen ook noodzakelijk is om een vergunning aan te vragen en hoe hier het meest efficiënt mee omgegaan kan worden.

- *Uitvoeringsregelingen ProRail*

ProRail onderzoekt de wijze waarop zij zelf klantgericht en transparant is als het gaat om haar eigen regelingen die zij overeenkomt met haar klanten (o.a. vervoerders). Deze zal ProRail ook kritisch tegen het licht houden om te bepalen waar dit een belemmering is of kan zijn voor ProRail of voor haar klanten.

IVW

1. Opmerkingen ten aanzien van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van concrete wettelijke bepalingen

Een groot aantal bepalingen in de Spoorwegwet en de daaronder hangende regelgeving lijkt wel te zijn opgenomen in het kader van de veiligheid, maar is om een of andere reden toch niet of nauwelijks handhaafbaar of uitvoerbaar.

Voorbeelden daarvan zijn:

- Artikel 47 eerste lid van de Spoorwegwet: deze bepaling kent twee normadressen voor wat betreft de onderhoudsverplichting van spoorvoertuigen, namelijk “de houder” of “de spoorwegonderneming”. Om geschillen te voorkomen is het verstandiger te kiezen voor maar één normadressaat.
- Artikel 50, eerste lid onder a van de Spoorwegwet: uit deze bepaling kan worden afgeleid dat de Minister (lees i.v.m. mandaat: IVW) exameninstellingen aanwijst. Nergens in de wet, noch in de lagere regelgeving¹⁵ zijn hiervoor criteria opgenomen. In het tweede lid is overigens wel bepaald dat daarover nadere regels bij AMvB *worden* gesteld. Zie ook artikel 22 van het Besluit spoorwegpersoneel.
- Artikel 50, eerste onder b lid van de Spoorwegwet: uit deze bepaling kan worden afgeleid dat de Minister (lees i.v.m. mandaat: IVW) keuringsinstellingen aanwijst. Nergens in de wet, noch in de lagere regelgeving zijn hiervoor criteria opgenomen. In het tweede lid is overigens wel bepaald dat daarover nadere regels bij AMvB *worden* gesteld. Zie ook artikel 28 tweede lid van het Besluit spoorwegpersoneel.
- Artikel 64 lid 2 van de Spoorwegwet: hier is bepaald dat er een AMvB *wordt* gemaakt over het verrichten van werkzaamheden aan of nabij de hoofdspoorweg. Hoewel baanwerkersveiligheid één van de thema's is, die zijn genoemd in de Kadernota Railveiligheid, is deze AMvB er niet. De daarvoor in de plaats gestelde overeenkomst¹⁶ die is opgesteld door ProRail, de procescontractaannemers, de Arbeidsinspectie en IVW is niet met behulp van publiekrechtelijke instrumenten te handhaven. Dat zou wel mogelijk zijn bij een AMvB.
- Artikel 96 van de Spoorwegwet legt een verplichting op aan spoorwegondernemingen en de beheerder om “alle bij hen berustende gegevens” onder bepaalde omstandigheden aan de minister te verstrekken. Echter, noch spoorwegondernemingen, noch de beheerder zijn verplicht om integraal veiligheidsgerelateerde gegevens te registreren of zelf onderzoek te doen naar de achtergronden van incidenten. (Denk daarbij aan de TNV-replay opnames, ritregistratie, databanken over incidenten, enz.) Indien de normadressanten de gegevens zelf niet registreren, valt er niets te verstrekken. Het artikel wordt kennelijk wel heel belangrijk

¹⁵ Zie ook artikel 20 lid 4 van het Besluit spoorwegpersoneel; ook daar ontbreken criteria voor de aanwijzing.

¹⁶ Het zogeheten Normenkader Veilig Werken

geacht in het kader van de handhaving, want het is (als een van de vier delicten) bestuurlijk beboetbaar gesteld¹⁷.

- Artikel 77 en volgende van de Spoorwegwet gaan over de bestuurlijke boete. Een aantal onderdelen van deze bepalingen is niet conform de (vierde tranche van de) Awb. Ook is onduidelijk waarom de boetebevoegdheid zich beperkt tot de genoemde vier feiten. Het overtreden van een voorschrift aan een veiligheidsattest is beboetbaar gesteld; maar niet het rijden zónder veiligheidsattest.
- Artikel 10 van het Besluit spoorverkeer spreekt over “rijden met een zodanige snelheid, dat..”; in de praktijk komt dit neer op 40km/uur. Met de huidige formulering is het maar de vraag of het bewijs van strafbaarheid (strafbaar gesteld in artikel 41 van het Besluit spoorverkeer) ooit is rond te krijgen.
- Artikel 6 van het Besluit spoorverkeer schrijft een aantal handelingen voor die de bestuurder voor vertrek moet uitvoeren. Het is echter niet verplicht om aan te tonen dat die handelingen zijn uitgevoerd. Dat maakt de bepaling lastig handhaafbaar.
- Artikel 10, eerste lid aanhef en onder b van het Besluit spoorverkeer verwijst naar de Seinregeling hoofdspoorwegen. Die bestaat niet. (bedoeld is: bijlage 4 bij de Regeling spoorverkeer)
- Artikel 14 Besluit spoorverkeer. Dit artikel leidt in de praktijk tot veel discussie; wat is achteruit, gezien de rijrichting? Er is behoefte aan een duidelijkere formulering van het artikel, bijvoorbeeld een geduwde of een getrokken beweging.
- Artikel 17, tweede lid onder b van het Besluit spoorverkeer verwijst naar het RVV 1990. Dat bestaat niet.
- De artikelen 26 tot en met 30 van het Besluit spoorverkeer kennen ook gele lichten. Dat zou niet moeten mogen.
- Artikel 32 van het Besluit spoorverkeer is zodanig geformuleerd “tenminste 1 wit licht” dat het lijkt of naast dat ene witte licht alle mogelijke kleuren lichten zijn toegestaan. Dat is niet in het belang van de veiligheid.
- Artikel 36, tweede lid van het Besluit spoorverkeer staat aanwezigheid in de bestuurderscabine wel toe, indien daarvoor toestemming is van de betrokken spoorwegonderneming. Nu gelet op de formulering aan de aantoonbaarheid van die toestemming geen eisen worden gesteld en die toestemming zelfs achteraf kan worden gegeven, is dit artikel niet handhaafbaar.
- De artikelen 4 tot en met 11 van het Besluit spoorwegpersoneel zouden, gelet op de kopjes, moeten gaan over taken en bevoegdheden. De artikelen behandelen echter alleen maar de taken, niet de bevoegdheden.
- Artikel 13 van het Besluit spoorwegpersoneel: wat is “voldoende procescommunicatie”? Een dergelijke term is moeilijk handhaafbaar.
- Artikel 14 tot en met 19 en 24 van het Besluit spoorwegpersoneel: het is onduidelijk of het moet worden toegestaan of de eisen over meerdere personen verdeeld mogen worden.
- Artikel 35, tweede lid onder c van het Besluit spoorwegpersoneel verwijst naar (onder meer) onderdeel g van artikel 34. Dat artikel heeft geen onderdeel g.
- Artikel 39 van het Besluit spoorwegpersoneel: dát er herinstructie heeft plaatsgevonden hoeft niet te worden geregistreerd of aan een toezichthouder te worden aangetoond en is daarmee moeilijk handhaafbaar.

17 in artikel 77 van de Spoorwegwet

- Artikel 40 van het Besluit spoorwegpersoneel kent een regeling voor zogenaamde personeelsleveranciers. Die moeten een attest hebben dat alleen op personeelsbeheer ziet. Daarvoor zou de attestverlener (IVW) in de Regeling Veiligheidsattest kunnen kijken. Ruime toepassing: de personeelsleverancier moet aan de hele regeling voldoen, met uitzondering van artikel 6. Enge toepassing: alleen artikel 5 van de Regeling veiligheidsattest is van toepassing.
 - Artikel 36 Besluit spoorwegpersoneel: het kopje zegt: “en melding daarvan”. De melding bestaat niet.
2. Overige onduidelijkheden die een gevolg voor de veiligheid kunnen hebben
- Artikel 66 van de Spoorwegwet definieert de onderzoekstaak. Doordat de Spoorwegwet alleen nog maar in werking is getreden voor wat betreft hoofdspoorwegen, kan die onderzoekstaak op grond van dit artikel zich ook alleen maar richten op hoofdspoorwegen. Het is niet in het belang van de veiligheid dat er op niet-hoofdspoorwegen geen vergelijkbaar onderzoek plaatsvindt.
 - Welke vorm van “hinder” wordt bedoeld in artikel 3 van de Spoorwegwet?
 - In de Spoorwegwet 1875 bestaat in artikel 13, vierde lid, bij onmiddellijk gevaar de bevoegdheid tot het “geven van een last tot onverwijld voorziening”. Een vergelijkbare bevoegdheid bestaat niet in de huidige Spoorwegwet. Het meest vergelijkbaar is het toepassen van bestuursdwang zonder voorafgaande schriftelijke lastgeving¹⁸, maar bestuursdwang kan ‘alleen maar’ worden toegepast indien er sprake is van een overtreding, en daarvan is niet altijd sprake.
 - De formulering van artikel 76 van de Spoorwegwet lijkt geen verband te houden met bestuursdwang zoals in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 5:24 en volgende). Voorbeeld: waarom alleen ter handhaving van “verplichtingen”? Verboden moeten toch ook gehandhaafd kunnen worden? De normale Awb-terminologie voor bestuursdwang sluit aan bij de term “overtreding”.
 - De artikelen over de bestuurlijke boete (78 en volgende van de Spoorwegwet) zijn op meerdere punten in strijd met de (vierde tranche van de) Awb. Zie bijvoorbeeld artikel 79, tweede lid over een “vervaltermijn in geval van bezwaar”.
 - Artikel 121 van de Spoorwegwet bevat een overgangsrechtelijke bepaling voor de hoofdspoorweginfrastructuur, die er – kort gezegd – op neer komt dat bestaande infra niet aan de ‘nieuwe’ regels hoeft te voldoen. Die nieuwe regels in het Besluit spoorweginfrastructuur en de Regeling hoofdspoorweginfrastructuur zijn mede met het oog op de veiligheid opgesteld. Omdat er geen einde zit aan de overgangsregeling, hoeft bestaande infra nooit te voldoen aan de genoemde lagere regelgeving.
 - De plicht tot het melden van incidenten die is neergelegd in artikel 22, vierde lid van het Besluit spoorwegpersoneel, geldt alleen maar voor spoorwegondernemingen, niet voor de beheerder. Dat zou in het kader van de veiligheid wel wenselijk zijn.

¹⁸ als bedoeld in artikel 5:24, zesde lid Algemene wet bestuursrecht

Bijlage: Lijst met gebruikte afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AMvB Capaciteit	AMvB capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur
ATB	Automatische Trein Beïnvloedingssysteem
BRG	Belangenvereniging Rail Goederenvervoerders
BUP	Basis Uur Patroon
De commissie	Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving
DGP	Directoraat Generaal Personenvervoer
ERTMS	European Rail Traffic Management System
ETCS	European Train Control System
EVO	Vereniging van en voor verladers, ontvangers en eigen vervoerders
HSL	Hoge snelheidslijn
IPO	Interprovinciaal Overleg
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
KPI	Kern prestatie indicatoren
LOC OV	Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer
Nma	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NS	Nederlandse Spoorwegen NV
NSR	Nederlandse Spoorwegen Reizigers
OV	Openbaar Vervoer
RIT	Railinfratrust BV
ROCOV	Reizigersplatforms in het regionaal openbaar vervoer
SkVV	In kader van verkeer en vervoer samenwerkende stadsregio's
STS	Stop Tonend Sein
TAO's	Treindienst Versturende Onregelmatigheden
VenW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VPT	Vervoer per Trein
ZZP-er	Zelfstandige zonder personeel

